



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정 책 학 석 사 학 위 논 문

이동통신사업자의 휴대폰 불법
보조금에 대한 규제정책 영향력 평가

- 통신사업자별 가입자 변동을 중심으로 -

2015년 2월

서울대학교 행정대학원

정책학과

임 진 호

이동통신사업자의 휴대폰 불법 보조금에 대한 규제정책 영향력 평가

- 통신사업자별 가입자 변동을 중심으로 -

지도교수 김 동 욱

이 논문을 정책학 석사학위논문으로 제출함

2014년 12월

서울대학교 행정대학원

정책학과 정책학 전공

임 진 호

임 진 호의 석사학위논문을 인준함

2014년 12월

위 원 장 김 순 은 (인)

부 위 원 장 임 도 빈 (인)

위 원 김 동 욱 (인)

[국문초록]

한국의 이동통신 시장이 포화상태에 이르면서 이동통신 사업자 간의 가입자 유지 경쟁은 더욱 치열해졌다. 이 과정에서 이동통신 사업자들은 가입자를 확보하기 위하여 소비자들에게 법정 휴대폰 보조금 한도 금액을 초과하는 보조금 지급을 했다. 이러한 위법 행위를 방지하고자 방송통신위원회 등 정부부처는 과징금 부과와 영업정지 처분이라는 제재 조치를 해왔다. 이 논문에서는 이동통신사의 불법 단말기 보조금 지급에 대한 정부의 규제정책인 과징금 부과와 영업정지 처분이 실제 사업자에게 어떤 영향을 주었는지에 대해 분석한다. 이를 위하여 사업자별 이동통신 가입자수와 번호이동 수를 정부 정책의 영향력을 보여주는 간접변수로 활용하였다. 이는 이동통신사들은 가입자들의 통신비가 주 수입원이며 이익극대화를 위해 통신가입자 수를 극대화하기 때문이다. 이 논문에서는 과징금 부과와 영업정지 처분을 독립변수로 하고 이동통신 가입자 수와 번호이동 수를 종속변수로 하여 정책 효과를 분석한다. 또한 제3의 변수에 의한 변동성을 제거하기 위해 통제 변수로서 시간 경과에 따른 자연증가 현상을 고려하였고, 신규 출시된 전략 스마트폰 일정도 사례분석에서 보조적인 통제변수로 활용하였다.

이 논문은 일차적으로 사업자별 가입자 수 변동이 정책에 의해 어떠한 영향을 받았는지를 평가하기 위해 다중회귀 분석을 수행하였고, 비교 분석틀을 활용하여 대표적인 개별 사례들도 비교, 분석하였다. 통신가입자 변동에 대한 회귀분석 결과 SKT의 경우 과징금 부과와 영업정지 처분은 유의미한 결과를 보였고, 과징금과 영업정지 처분을 동시에 한 경우는 유의미한 결과를 보이지 않았으나 이는 근본적으로 사례 수가 부족하여 정확한 분석에 어려움이 있었기 때문이다. KT의 경우 과징금 부과, 영업정지 처분, 과징금과 영업정지 동시 처분 모두에 대해 유의미한 결과를 보였다.

LGU+는 과징금 부과, 영업정지 처분, 과징금과 영업정지 동시 처분 모두 유의미하지 않은 결과를 보였다. 이와 같이 정부 정책에 대해 통신 사업자별로 차이가 나는 중요한 이유는 정부 정책에 대한 통신 사업자들의 순응정도가 다르기 때문이다. 다시 말해 정부 정책의 영향력은 통신사업자가 정부 정책에 얼마나 순응적인지에 따라 상이하게 나타난다. 예를 들어, 공기업 출신인 KT의 경우 정부 정책에 매우 순응적이기 때문에 정책 효과가 크게 나타난 반면, 3위 사업자인 LGU+는 공격적인 경영을 추구하는 과정에서 정부 정책에 대한 순응도가 떨어지기 때문에 정책 효과가 크게 나타나지 않았다.

또한 이 논문에서는 정부의 고전적인 규제정책들이 통신가입자의 전체적인 성장 추세에는 큰 영향을 주지 못하지만, 단기적으로는 사업자별 가입자 수와 번호이동 현상에 영향을 준다는 사실을 확인 하였다. 단기적인 효과는 주요 사례분석을 통해 좀 더 명확하게 드러난다. 사례분석 결과 두 가지 행정 처분을 동시에 하는 것이 과징금 부과만을 단독으로 하는 것보다 정책 영향력이 더 크다는 사실과 다수 사업자에 대한 일괄적인 정책보다는 선별적으로 목적을 가지고 하는 것이 그 영향력이 더 크다는 사실을 확인할 수 있었다.

추가적으로 이 논문은 정부의 정책 목적인 소비자 후생 극대화를 위해 기존의 단기적 행정처분과 함께 이동통신 서비스 제공과 휴대폰 단말기 판매를 분리 경쟁 하는 것에 대해 제언하였다. 논문의 대상 기간은 번호이동 제도가 시작된 2004년 1월부터 2014년 6월까지인 10년 6개월로 한다.

주제어: 보조금, 영업정지, 과징금, 정책 영향력, 번호이동, 통신가입자 수

학번 : 2007-22284

목 차

제 1 장 서 론.....	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적.....	1
제 2 절 연구의 대상 및 범위.....	3
제 2 장 이론적 고찰과 선행 연구 고찰.....	5
제 1 절 시장실패와 정부실패.....	5
제 2 절 휴대폰 보조금에 대한 선행 연구.....	8
제 3 절 휴대폰 보조금 규제정책 관련 선행 연구.....	9
제 4 절 과징금 및 영업정지에 대한 선행 연구.....	10
제 3 장 휴대폰 보조금에 관한 이론적 논의와 연구 분석틀.....	12
제 1 절 한국 통신시장과 휴대폰 보조금.....	12
1. 한국 통신 시장 구조에 대한 이해.....	12
2. 휴대폰 유통구조와 휴대폰 보조금 구조 분석.....	14
3. 휴대폰 보조금 관련 규제 및 제도.....	19
4. 정부의 위법성 판단기준.....	20
5. 휴대폰 보조금의 문제점.....	22
제 2 절 이동통신사 불법 보조금 지급에 대한 정부 규제정책 사례.....	24
1. 과징금과 영업정지 일반적인 특징.....	24
2. 스마트폰 출시이전 규제정책(2004년부터 2007년까지).....	25
3. 스마트폰 출시이후 규제정책(2010년부터 2014년까지).....	34

제 3 절 연구 가설 설정	45
제 4 절 변수의 정의	47
1. 종속변수	47
2. 독립변수	53
3. 통제변수	54
제 5 절 연구 분석 방법	56
1. 정책 사례의 비교 분석틀	56
2. 다중회귀분석	57
제 4 장 연구가설에 대한 실증분석	59
제 1 절 연구의 다중회귀모형	59
제 2 절 이동통신사 가입자 수의 일반적 특성	60
제 3 절 이동통신사 번호이동의 일반적 특성	67
제 4 절 가설의 검증	76
1. 가입자 수에 대한 회귀분석 결과	76
2. 정책영향력에 대한 조작적 정의	79
3. 가설의 검증	80
제 5 장 결론	91
참고문헌	94

표 목 차

[표1] 연도별 이동통신 사업자 평균 가입자 수 및 전년대비 성장률	12
[표2] 연도별 이동통신 사업자의 통신시장 점유율	13
[표3] SKT 영업이익 추세 분석	13
[표4] 통신시장 스마트폰 가입자 수 추이	14
[표5] 휴대폰 보조금 종류 및 지급경로	17
[표6] 주요통신사업자 보조금 규모	19
[표7] 휴대폰 보조금 규제 동향	20
[표8] 정부 과징금 및 영업정지 처분 일지(2004년 1월부터 2014년 6월까지)	25
[표9] 주요 이동통신업체별 가입자 수 추이	49
[표10] 이동통신업체별 번호이동 수 추이	50
[표11] 이동통신사별 주요 스마트폰 출시일	55
[표12] 불법 보조금에 대한 정부 정책 구분	56
[표13] SKT와 KT간 번호이동 가입자 수에 대한 상관관계 분석(2005년 이후)	74
[표14] SKT 가입자 수에 대한 회귀분석 결과표	76
[표15] KT 가입자 수에 대한 회귀분석 결과표	77
[표16] LGU+ 가입자 수에 대한 회귀분석 결과표	78
[표17] 2013년 3월 영업정지와 과징금 동시처분(Case R/L)	81
[표18] 2014년 3월 영업정지와 과징금 동시처분(Case U/V)	82
[표19] 2011년 9월 과징금 단독 처분(Case Q)	83
[표20] 2004년 6월 영업정지 단독 처분(Case B)	84
[표21] 2007년 4월 과징금 처분(Case O)	85
[표22] 2010년 9월 과징금 처분(Case P)	86
[표23] 2006년 9월 KT 과징금 단독 처분(Case L)	87
[표24] 2006년 11월 LGU+ 과징금 단독 처분(Case M)	88
[표25] 2006년 12월 SKT/KT 과징금 처분(Case N)	89
[표26] 2013년 7월 KT 과징금 부과 및 KT만 영업정지 처분(Case T)	90

그림 목차

[그림1] 이동통신 휴대폰 기본 가격형성 구조.....	16
[그림2] 휴대폰 보조금 종류 및 지급 경로.....	16
[그림2-1] 차별적 보조금 발생 과정.....	18
[그림3] 이동통신사 가입자 수 현황.....	61
[그림3-1] 이동통신사 가입자 수 현황(Phase I).....	62
[그림3-2] 이동통신사 가입자 수 현황(Phase II).....	62
[그림3-3] 이동통신사 가입자 수 현황(Phase III-1).....	63
[그림3-4] 이동통신사 가입자 수 현황(Phase III-2).....	63
[그림4-1] 2012년 이후 SKT 가입자 수 현황.....	65
[그림4-2] 2012년 이후 KT 가입자 수 현황.....	65
[그림4-3] 2012년 이후 LGU+ 가입자 수 현황.....	66
[그림5-1] 통신사업자 월별 번호이동 가입자 수 변동 추세.....	67
[그림5-2] 통신사업자 연 평균 번호이동 가입자 수 변동 추세.....	68
[그림6-1] 통신사별 번호이동 가입자 수 현황(Phase I).....	70
[그림6-2] 통신사별 번호이동 가입자 수 현황(Phase II).....	70
[그림6-3] 통신사별 번호이동 가입자 수 현황(Phase III-1).....	71
[그림6-4] 통신사별 번호이동 가입자 수 현황(Phase III-2).....	71
[그림7-1] 타 사업자로부터 SKT로의 번호이동 현황.....	72
[그림7-2] 타 사업자로부터 KT로의 번호이동 현황.....	72
[그림7-3] 타 사업자로부터 LGU+로의 번호이동 현황.....	73
[그림8-1] SKT와 KT 간 상호 번호이동 현황.....	74
[그림8-2] SKT와 KT 간 상호 번호이동 추세 분석.....	75

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

정부는 주요 이동통신사 3사의 휴대폰 불법 보조금 정책에 대해 2013년도에만 1,787억원의 과징금 부과와 함께 신규 가입자 모집을 금지하는 영업정지처분을 하였고, 최근에는 휴대폰 가격 및 유통 시장의 안정을 목적으로 하는 ‘이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률’을 시행하였다. 정부는 2014년 10월 1일자로 시행된 이 법을 통해 통신사 이용자의 차별을 해소하고 합리적 선택을 지원함으로써 유통구조의 건전화를 기대하고 있다. 이를 위해 이 법은 지원금 부당 차별 금지, 휴대폰 지원금 사전 공시, 휴대폰 할인 코스와 요금 할인 코스의 분리, 불공정 개별 계약 제한 및 무효화, 유통망 제재 및 관리 감독 강화, 긴급중지 명령, 규제 대상 확대 등의 목적을 가지고 있다.¹⁾

이러한 법 시행에는 한국의 휴대폰 및 통신시장의 성장과정에서 휴대폰 구입비용을 낮춰 신규 가입을 촉진해 온 이동통신사의 휴대폰 보조금 정책이 휴대폰 유통구조 안정 및 시장 경제 질서를 저해하는 요인으로 변화되었다는 판단이 전제되어 있다. 그러나 이러한 법 제정에 대해 국회 입법조사처 등 일각에서는 정부에서 보조금의 상한선을 범위로 지정하고 6개월마다 방송통신위원회에서 이를 변경할 수 있도록 한 것이 시장의 불확실성을 증대시키고 소비자의 혼란을 가중시킬 우려가 있다는 점에서 정부의 과도한 시장 개입이라는 의견이 존재하기도 한다.²⁾

이러한 논리에 따르면, 휴대폰 보조금 정책의 목적은 ‘이용자 차별을 해소하고 휴대폰 출고가격 인하를 유도하는 것’이므로 정부는 통신사의 보조금에 제한을 두는 법을 폐지하고, 오히려 사후 규제 및 시정조치에 집중해

1) 황성진(2013), ‘단말기 유통구조 개선법’

2) 국정감사 정책자료(2014), ‘단말기 보조금 상한선 재설정 문제’

야 한다. 다시 말해 이동통신사의 보조금 공시제도가 제대로 지켜지는지 여부와 휴대폰 보조금을 받지 않은 이용자의 요금 할인 혜택이 공시된 보조금에 상응하는지 여부에 대한 사후규제 및 시정조치에 집중하는 것이 정책의 원래 목적에 부합 하다는 것이다.

이와 같이 이동통신사의 휴대폰 보조금 현상에 대해 행정부와 국회 입법 조사처가 다른 정책을 처방하는 것은 현 시장 상황 및 정부 개입에 대한 두 기관의 견해가 다르기 때문이다. 이는 고전적인 정책학 주제인 시장실패와 이에 대한 정부 개입으로 인한 정부실패에 대한 논의와 연결되어 있다. 이동통신사의 소비자에 대한 과도한 휴대폰 보조금 지급 현상이 통신 시장 왜곡을 야기하는 시장 실패 현상으로 보고 이를 제재하기 위해 정부에서는 보조금 상한선을 법으로 규제해야 한다. 그러나 이러한 시장 통제를 위해서는 정부가 상한 금액의 적정성을 평가할 역량이 되어야 한다. 만약 정부가 적정한 상한선에 대한 의견을 제시하지 못한다면, 오히려 추가적인 시장 왜곡이 발생하여 소비자의 후생 감소로 이어질 수 있다. 더 나아가 과거 27만원으로 정해져 있던 휴대폰 보조금 제한 금액을 최고 35만원 한도 내에서 주기적으로 변경하는 것은 더욱 어려운 문제이며, 두 기관은 보조금이 시장의 과다 경쟁을 방지하는 적절한 정책 수단으로서 실효성 있는지에 대해 다른 견해를 가지고 있는 것이다.

이처럼 새로 시행된 ‘이동통신단말장치 유통구조 개선법’의 적절성을 검토하기 이전에 지금까지 한국에서 휴대폰 보조금에 대한 정부 정책이 실효성이 있었는지에 대해 점검을 해 볼 필요가 있다. 정부는 2001년 이래 사업자에게 고전적으로 사용되는 정책 수단인 징벌적 과징금 부과 및 영업정지 처분을 거의 매년 해오고 있다. 그러나 이러한 두 처분이 통신사업자에게 유의미한 영향을 주었는지에 대한 정책효과 분석은 여러 제약으로 인해 적절하게 이루어지지 못하고 있는 현실이다.

제 2 절 연구의 대상 및 범위

이 논문에서는 한국 통신 시장의 주요 사업자인 SKT, KT(KTF포함) 및 LGU+의 위법한 휴대폰 보조금에 대한 제재 처분으로서 과징금 부과와 영업정지 처분의 영향력이 어떻게 나타났는지를 ‘개별 사업자의 가입자 수’와 ‘사업자 간의 번호이동 가입자 수’의 변동을 바탕으로 분석함으로써 정부 정책의 효과를 간접적으로 평가한다. 특별히 정부 정책이 모든 이동통신사에게 부과되는 경우와 특정사업자에게만 부과되는 경우 그 효과가 다를 수 있음을 데이터를 통해 검증한다. 이러한 사업자의 불법 보조금에 대한 정부 정책 효과의 연구 기간은 한국에 번호이동 제도가 처음 도입된 2004년 1월부터 연구가 진행되는 현재 자료가 취합 가능한 시점인 2014년 6월까지로 한다. 이 시기에 정부에서 이루어진 정책들을 정리하고 이에 대한 사업자들의 가입자 수 변동 및 사업자 간의 번호이동 현상을 분석하고자 한다.

연구기간에 해당하는 10년 6개월의 기간 동안 한국의 통신시장과 휴대폰에는 매우 많은 변화가 있었다. 통신시장은 2G에서 3G를 거쳐 LTE 통신기술이 보편화되었고, 휴대폰은 과거 음성 위주의 피쳐폰은 더 이상 찾아보기 힘들게 되었고 데이터 위주의 스마트폰이 보편화되었다. 이렇게 많은 변화가 나타난 통신시장을 기본적으로 3년 단위로 구분하여, 사업자별 가입자 수 및 번호이동 인원수의 변동 추세에 대해 분석하고자 한다. 즉, 연구가 시작되는 시점인 2004년 1월부터 2006년 12월까지를 Phase I으로, 2007년 1월부터 2009년 12월까지를 Phase II로 설정한다. 또한 스마트폰이 한국 통신시장에서 본격화된 2010년 1월부터 2014년 6월까지를 Phase III로 설정하는데, 이를 다시 2010년 1월부터 2012년 12월까지인 Phase III-1과 2013년 1월부터 2014년 6월까지인 Phase III-2로 구분한다. Phase III를 1기와 2기로 구분하는 이유는 2013년부터 이동통신사업자에 대한 정부의

규제정책이 집중적으로 시행되고 있기 때문이다. 또한 2013년을 기점으로 새로운 슬로건을 내세운 ‘신뢰받은 정부’가 출범하였는데, 이러한 행정부의 영향에 의한 변화를 통제하기 위한 목적도 있다.

제 2 장 이론적 고찰과 선행 연구 고찰

제 1 절 시장실패와 정부실패

시장과 정부의 역할에 대한 논의는 18세기 아담스미스(Adam Smith)부터 시작된다. 그는 정부가 시장질서 유지를 위한 최소한의 역할만을 수행해야 한다고 주장하였다. 즉, 정부는 외부 침략으로부터의 보호 역할인 국방, 법과 내부 질서 유지 역할인 치안, 공공시설과 서비스 제공인 공공재 제공에 있어서만 개입을 하고, 그 외에는 시장의 힘에 자유롭게 맡겨 두면 보이지 않는 손(Invisible Hand)에 의해 개인들이 사적 이익을 추구하는 가운데 시장이 균형 상태를 찾을 것이라 주장했다.³⁾

이러한 최소 정부주의는 기본질서인 국방, 치안 유지를 제외할 경우, 공공재 공급의 경우에 대해서만 정부의 개입을 정당화한다. 공공재(Public Goods)란 일반 재화와 달리 한 사람이 소비하여도 재화의 양이 줄어들지 않기 때문에 비경합성을 지니며, 그 사용에 있어서 생산비 분담여부와 상관없이 소비를 배제하기 힘든 성격을 지니는 재화를 말한다. 이러한 공공재는 외부 효과를 발생하여 공공분야에서의 생산을 필요로 하는데, 그 성격에 따라 순수 공공재 성격을 지닌 도로, 항만 등 기간산업들과, 규모의 경제에 의해 자연독점산업의 성격을 지닌 전기, 가스, 수도, 전화 등의 사업, 사법제도, 국가 자격시험 등 사회적 신뢰를 요하는 제도, 개별 경제주체에게 맡길 경우 국민 경제에 과도한 자본, 비용, 위험을 부담하는 사업들로 나눌 수 있다.⁴⁾

그러나 시장에서 보이지 않는 손에 의해 균형을 찾는 시장 메커니즘이 자원의 효율적 배분을 가져오지 못하는 경우가 발생하는데 이를 시장실패(市場失敗, Market failure)라 한다. 시장 실패의 원인은 앞에서 언급한 비

3) Smith, Adam(1776), 'An Inquiry into the Nature and Causes of the wealth of Nations', Management Laboratory Press, 2008

4) 소병희(2007), '정부실패'

경합성과 배제불가능성의 재화인 공공재에 대한 공급 외에도, 긍정적 또는 부정적 외부효과가 있는 경우, 구조적으로 시장이 불완전 경쟁 상태인 경우, 거래비용이 발생하는 경우 등 다양하다. 복잡 다양해진 현대 사회에서는 시장 실패의 개념을 자원 배분의 효율성뿐만 아니라 소득분배의 형평성과 공정성을 잃게 되는 경우까지로도 확장할 수 있다.⁵⁾

시장 실패는 공급자 수가 제한된 독과점 상황에서 발생할 수 있다. 한국의 통신시장이 이에 해당 되는데 소수의 별정통신사가 있긴 하지만 주요 사업자들인 SKT, KT 및 LGU+의 세 통신업체들에 의해 결정되는 과점체제에서는 자발적인 완전 시장상태의 시장 균형을 달성할 수는 없다. 그러나 이들 주요 통신업체들 간에는 통신시장에서 각자의 매출 및 영업이익을 극대화하기 위해 치열한 경쟁관계가 형성되어 있고, 공정거래위원회, 방송통신위원회 및 미래창조과학부 등 정부부처에서 독과점 및 불공정 행위에 대한 규제 및 감시를 하고 있기 때문에, 이들의 담합에 의해 모든 결정이 이루어지는 것은 아니다.

그럼에도 선두 통신시장 사업자가 자신의 독점적 지위를 이용하여 다른 통신사의 개통을 많이 한 판매점에 대해 실질적 압박을 가해 통신시장의 왜곡을 초래하는 사례와 다른 주요 두 사업자들이 기업 메시징 시장에 불공정거래 행위로 시장 왜곡현상을 발생시키고 이에 대한 제재 결정을 검토 중인 사례 등에서 볼 수 있듯이 과점 상태의 통신 시장은 효율적인 자원 배분 달성이 어렵다.

이러한 통신 시장의 불완전 경쟁 상황에서 발생하는 시장실패 현상을 극복하기 위해 정부는 통신 시장에 대해 적절한 정책 활동을 수행해야 할 정당성을 가진다. 시장 스스로 자원을 효율적이고 정당하게 배분할 수 없는 구조에서는 정부 정책이 중요한 대안으로 여겨지기 때문이다.

그러나 이러한 정부의 개입도 정보의 불확실성 및 정책입안자의 정책 실패 등 여러 가지 요인들에 의해 적절한 자원 배분을 달성하지 못하는 정

5) 이종수(2009), '행정학사전'

부실패(政府失敗, government failure)를 발생시킨다. 정부실패란 시장에 대한 정부의 개입이 자원의 최적 배분 등 본래 의도한 결과를 가져오지 못하거나 기존의 상태를 오히려 악화시키는 경우를 말한다. 정부실패의 다양한 원인으로는 세금·헌금 등으로 인한 비용과 수입의 분리, 조직성과를 유도하고 조절하기 위한 목표로서의 내부성(externality), 파생적 외부성(derived externality), 권력과 특혜로 인한 분배적 불공평 등을 들 수 있다.⁶⁾

소비자들에게 지급하는 통신사의 휴대폰 보조금을 공급자들 간의 경쟁요인으로 본다면, 이러한 보조금 지급을 효율성을 달성하기 위한 시장 균형으로 가는 현상으로 볼 수 있으므로 정부 개입의 정당성은 약화된다. 그러나 과점시장에서의 균형은 완전경쟁시장 상태의 균형과는 차이가 있기 때문에, 구조적으로 효율적인 자원 배분을 달성하기는 어렵다. 또한 각 이동통신사의 보조금은 결국 소비자들의 통신료로 부담된다는 측면에서 볼 때, 보조금 지급 현상은 소비자의 사회적 후생 감소로 나타날 수 있으므로, 정부의 개입을 통한 보조금 규제는 정당성을 가진다.

이러한 경제적 효율성 측면뿐만 아니라 소비자들이 같은 제품을 동일한 가격에 구매하는 시장 형성이라는 형평성의 측면과 장기적인 휴대폰 시장의 안정이라는 관점에서 보면, 일시적으로 나타나는 과도한 보조금은 시장 질서에 해가 될 수 있으므로 정부의 보조금 제한 정책은 정당화 될 수 있다.

6) 이종수(2009), '행정학사전'

제 2 절 휴대폰 보조금에 대한 선행 연구

휴대폰 보조금에 관한 기존의 국내 연구는 크게 세 가지로 분류된다.⁷⁾ 첫째는 휴대폰 유통과 보조금의 구조에 관한 사례연구(변정욱 외, 2011)이고, 둘째는 휴대폰 보조금 또는 규제의 사회후생효과에 관한 이론연구(권남훈, 2006; 박진우 안일태, 2004; 변정욱, 2011; 이상규 외, 2005, 2006; Rhee Kyungwon, 2012)이며, 셋째는 휴대폰 보조금의 크기 추정 및 폐지효과 실증연구(김용규 강임호, 2012; 이종용 이동희 이덕희, 2011; 최성호 김동훈, 2011)이다.

이러한 연구 경향을 살펴보면 휴대폰 보조금의 이동통신산업 진흥 효과(권남훈, 2006) 및 사회후생 증대효과(김용규 · 강임호, 2012) 연구를 제외한 대부분의 연구가 휴대폰 보조금의 악영향 진단 및 사회후생적 폐해 정량화에 집중되었음을 알 수 있다.

또한 휴대폰 보조금이 통신사의 가격차별 수단이라는 점을 지적하고 가입자확보 경쟁에서 서비스 경쟁으로 전환되어야 함을 꾸준히 주장해 왔다(박진우 · 안일태, 2004; 이상규, 2005, 2006). 휴대폰 보조금이야말로 대표적인 가입자확보 수단이기 때문에 휴대폰 보조금 규제는 통신사 간 서비스 경쟁 및 요금경쟁을 가속화시켜 서비스제고와 요금인하를 이끌어낼 수 있다는 것이다. 실증연구에서도 이종용 · 이동희 · 이덕희(2011)는 이동통신 서비스 부문의 네트워크 외부성의 가치 평가를 통해 국내 휴대폰 보조금 규모가 과도함을 간접적으로 제시하고 보조금 규제의 필요성을 강조하였으며, 최성호 · 김동훈(2011)은 실증모형을 통해 휴대폰 보조금 폐지 시 가격인하 효과를 추정하였다.

변정욱 외(2011)는 휴대폰 유통구조로 말미암은 고가의 단말가격을 지적하고 "한국은 이동통신사 위주로 휴대폰이 유통돼 판매 가격 경쟁이 활발

7) 김원식(2013), '휴대폰 보조금 경쟁의 경제학적 분석'

하게 전개되지 않고, 유통망에서 경쟁이 제한됨에 따라 최종 소비자가 지급해야 하는 가격이 높게 유지될 수 있다”고 분석 하였다. 이는 휴대폰 유통구조의 개선으로 단말가격이 인하되면 보조금의 효과가 약화되어 보조금 지급경쟁도 완화될 것이라는 예측이다.

사업자들의 휴대폰 보조금이 경제에 미치는 효과와 이동산업 전반의 경쟁력에 미치는 영향에 대한 분석들에는 이동전화산업의 경쟁력 제고를 위한 휴대폰 보조금에 관한 연구(김문선, 2000), 휴대폰 보조금이 소비자 후생에 미치는 효과 분석(오승우, 2006), 휴대폰 보조금 경쟁의 경제학적 분석: 요금경쟁 전환을 위한 규제 필요성(김원식, 2013), 호텔링 모형으로 본 휴대폰 보조금 규제의 후생효과(이시은, 2014) 등이 있다.

제 3 절 휴대폰 보조금 규제정책 관련 선행 연구

휴대폰 보조금 규제 정책과 관련된 선행 연구로는 불확실성과 모호성하의 정책결정과정 연구(황철중, 2007) 및 이동통신시장의 휴대폰보조금과 정책이슈에 대한 정리(이봉호, 2014)가 있다. 황철중(2007)은 사실과 가치에 관한 합리성의 제약요인인 불확실성과 모호성하의 새로운 의사결정유형 모형(현상옹호형, 현상파괴형, 합리적합의형, 다원협상형)을 분석틀로 제시하고, 불확실성과 모호성의 구성개념 요소를 네 가지(지식과 정보의 과다, 외부 충격이나 갈등과 상충성의 출현 여부 및 강도, 정책결정참여자의 범위와 강도)로 구분하여 이를 단말기 보조금 금지정책에 적용하였다. 이는 정책학의 고전적인 이론인 합리모형을 단말기 보조금 금지 정책에 적용하였다는 점에서 의의가 있으나, 단말기 보조금 금지 정책에 정책 영향력 평가 분석이 이루어지지 않았다. 이봉호(2014)는 지금까지의 이동통신서비스시장과 단말기 유통구조에 대한 분석을 바탕으로 단말기 보조금

의 문제점과 개선방안을 모색하였다. 단말기 보조금 개선을 위해 새로운 정책 및 규제방안으로 Sim-locking이 해제된 단말기 보급의 확대, 단말기 유통구조의 개선, 요금제도 개편, 휴대폰 출고가 현실화 등을 제시하였다.

제 4 절 과징금 및 영업정지에 대한 선행 연구

현재 한국의 통신시장 질서 유지를 위한 정부의 고전적 정책 수단인 과징금과 영업정지에 관한 연구들은 오래 전부터 논의 되어왔다. 그 중 과징금 제도는 1977년 5월 27일 개정된 일본의 ‘사적독점의금지및공정취인의확보에관한법률’ 제7조의 2및 제8조의 3에서 위법 카르텔에 의한 경제적 이득을 박탈함으로써 카르텔 금지규정의 실효성을 확보할 목적으로 도입된 제도로써, 한국에서는 1980년 12월 31일 법률 제3320호로 제정된 ‘독점규제및공정거래에관한법률’ 제6조에 의거하여 경제기획원 장관의 가격인하명령에 불응한 시장지배적 사업자에게 그 가격인상의 차액에 해당하는 금액을 국고에 납부하도록 과징금 부과한 것을 그 시초로 본다.⁸⁾ 이 공정거래법상 과징금 제도는 행정의 실효성을 확보하기 위한 간접적 강제수단이며 부당이득환수제도로써의 성격과 영업정지 처분에 갈음하는 성격 및 금전적 제재로서의 성격을 가지고 있다.⁹⁾ 공정거래법을 중심으로 한 과징금제도와 관련하여 오랜 기간 많은 연구들이 누적되어 있다. 이를 크게 세 가지로 분류할 수 있는데, 과징금 제도 그 자체와 개선에 관한 연구들(권오승, 2003; 홍대식, 2006; 박영도 외, 1993; 박영도 외, 2002; 김홍대, 2002; 박상희 외, 1994; 배영길, 2002; 안대희 1987 이현미, 2007; 이규엽, 2008; 이태진, 2003 등)과 국·내외의 과징금제도 비교·분석에 대한 연구들(공정거래위원회, 1999; 송영민, 1992; 금병일, 2012; Cui, Dongxu, 2012 등) 및 독

8) 안성경(2008), ‘행정제재수단으로서의 과징금에 관한 연구’

9) 금병일(2012), ‘공정거래법상 과징금제도에 대한 연구: 일본 과징금제도와 비교를 중심으로’

과점규제 행위 위반에 대한 연구들(김남욱, 2001; 이하원, 2012 등)이 그 대표적인 연구에 해당된다.

공정거래법상 과징금 제도가 통신시장에 처음 도입된 것은 1989년 12월 제정된 공중전기통신사업법 제4장의2 정보통신역무제공업 제73조의9항 과징금 부과항목이 신설 되면서부터였다. 이 조항에 따르면 체신부장관은 정보통신역무제공업자가 영업 정지를 해야 하는 경우로서 그 영업의 정지가 당해 영업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 기타 공익을 해할 우려가 있는 때에 영업정지에 갈음하여 500만원 이하 과징금 부과할 수 있도록 했다.¹⁰⁾ 이 조항은 1991년 전기통신사업법 제64조에서 2천만원 이하의 과징금 규정으로 변경되었고,¹¹⁾ 1998년 8월에는 10억원 이하로 그 금액이 상향조정 되었다가¹²⁾, 2002년 12월에는 대통령령이 정하는 바에 따라 산출한 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액¹³⁾으로 변경되었다.

10) (舊)공중전기통신사업법 제73조의9 (과징금의 부과) 일부개정 1989.12.30 법률 제4182호

① 체신부장관은 정보통신역무제공업자가 제73조의8제1항 각호의 1에 해당하여 영업의 정지를 하여야 하는 경우로서 그 영업의 정지가 당해 영업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 기타 공익을 해할 우려가 있는 때에는 그 영업의 정지에 갈음하여 500만원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의하여 과징금을 부과하는 위반행위의 종별과 정도에 따른 과징금의 금액 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 제1항의 규정에 의한 과징금은 체신부장관이 대통령령이 정하는 바에 의하여 국세채납처분의 예에 따라 징수할 수 있다. [본조신설 1989.12.30]

11) (舊)전기통신사업법 제64조 (과징금의 부과) 전문개정 1991.8.10 법률 제4394호

① 체신부장관은 전기통신사업자가 제15조제1항 각호, 제19조제1항 각호 또는 제28조제1항 각호의 1에 해당하여 사업의 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 사업의 정지가 당해 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 기타 공익을 해할 우려가 있는 경우에는 그 사업정지처분에 갈음하여 2천만원이하의 과징금을 부과할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의하여 과징금을 부과하는 위반행위의 종별과 그 정도에 따른 과징금의 금액 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

12) (舊)전기통신사업법 제64조 (과징금의 부과) 일부개정 1998.8.28

① 정보통신부장관은 전기통신사업자가 제15조제1항 각호 또는 제28조제1항 및 제2항 각호의 1에 해당하여 사업의 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 사업의 정지가 당해 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 기타 공익을 해할 우려가 있는 경우에는 그 사업정지처분에 갈음하여 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.<개정 1995.1.5, 1996.12.30, 1997.8.28, 1998.9.17>

13) (舊)전기통신사업법 제64조 1항 제64조 (과징금의 부과 등)

① 정보통신부장관은 전기통신사업자가 제15조제1항 각호 또는 제28조제1항 및 제2항 각호의 1에

제 3 장 휴대폰 보조금에 관한 이론적 논의와 연구 분석틀

제 1 절 한국 통신시장과 휴대폰 보조금

1. 한국 통신 시장 구조에 대한 이해

우리나라 이동통신 서비스 시장의 가입자 수는 지속적으로 증가하고 있으나 그 증가율은 현저히 둔화되고 있다. 각 연도별 이동통신 사업자 평균 가입자 수를 2004년부터 2014년까지 [표1]에 정리하였다. 이 표에서 확인할 수 있듯이 2005년 8.1%에 달했던 가입자 수의 전년대비 성장률은 점차 감소하는 추세를 보이다가 2014년 현재 2.1% 수준으로 낮아졌다.

[표1] 연도별 이동통신 사업자 평균 가입자 수 및 전년대비 성장률

[단위: 천명, %]

사업자	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
SKT	18,591	19,203	19,932	21,245	22,661	23,797	25,156	26,236	26,697	27,137	27,692
KT	11,548	12,154	12,663	13,410	14,124	14,744	15,609	16,353	16,517	16,438	16,572
LGU+	5,616	6,220	6,784	7,443	8,064	8,501	8,882	9,198	9,839	10,536	10,956
합계	34,775	37,577	39,379	42,099	44,849	47,042	49,647	51,787	53,053	54,111	55,221
성장률 (전년비)	3.5%	8.1%	4.8%	6.9%	6.5%	4.9%	5.5%	4.3%	2.4%	2.0%	2.1%

또한 2004년부터 이동통신 사업자의 시장 점유율을 [표2]에 정리하였다. 이 표를 분석해 보면 2014년을 기준으로 2004년 대비 LGU+만 16.1%에서 19.8%로 시장점유율이 3.7%p 성장하였고, SKT는 53.5%에서 50.1%로 3.4%p, KT는 33.2%에서 30.0%로 3.2%p 감소하였음을 확인할 수 있다. 그러나 지난 10년 동안 이동통신 주요업체들 간의 시장 점유율은 5:3:2로 거의 변하지 않았음을 확인할 수 있다.

해당하여 사업의 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 사업의 정지가 당해 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 기타 공익을 해할 우려가 있는 경우에는 그 사업정지처분에 갈음하여 대통령령이 정하는 바에 따라 산출한 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액의 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. [개정 95·1·5 법4903, 96·12·30, 97·8·28, 98·9·17, 2002.12.26.] [[시행일 2003.03.27.]

[표2] 연도별 이동통신 사업자의 통신시장 점유율

[단위: %]

사업자	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
SKT	53.5%	51.1%	50.6%	50.5%	50.5%	50.6%	50.7%	50.7%	50.3%	50.2%	50.1%
KT	33.2%	32.3%	32.2%	31.9%	31.5%	31.3%	31.4%	31.6%	31.1%	30.4%	30.0%
LGU+	16.1%	16.6%	17.2%	17.7%	18.0%	18.1%	17.9%	17.8%	18.5%	19.5%	19.8%
합계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

이동통신 시장에서 이와 같은 사업자 간 시장 점유율 고착 현상은 시장 지배적인 사업자가 자금력, 단말협상력, 유통망 등의 우위를 바탕으로 휴대폰 보조금을 활용하여 시장고착을 주도하고 있기 때문이라는 주장이 제기되기도 했다. 이러한 주장의 근거는 통신시장에서의 영업이익의 비중을 통해서도 확인이 가능하다. 국회 방송통신위원회 의원 보도자료에 따르면 2012년 1위 통신사업자인 SKT의 영업이익 점유율은 67%로 다른 사업자들의 영업이익의 합보다도 높은 상황임을 확인할 수 있다.¹⁴⁾ 이러한 1위 통신사업자의 절대적인 영업이익 점유율과 앞에서 분석한 주요 통신사들의 가입자 수 변동 추이를 보면 현재 한국 통신시장은 1, 2위 간의 경쟁력은 유지되는 반면, 2, 3위 간 경쟁력 차이는 줄어들어 과거 1강 1중 1약에서 1강 2약 상태로 변화되고 있다는 의견이 상당한 타당성을 가진다는 것을 알 수 있다.

[표3] SKT 영업이익 추세 분석

[단위: 억원, %]

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	평균
3사영업이익	29,736	42,300	48,110	49,110	36,107	41,073
SKT 영업이익	29,920	32,243	35,735	32,555	24,241	30,939
점유율	101%	76%	74%	66%	67%	75%

14) 국회 미래창조과학방송통신위원회 강동원 의원 보도자료(2014년 2월 21일)

최근 한국 통신시장에서 나타나는 또 다른 중요한 변화는 스마트폰 가입자 수가 급속도로 늘어나고 있다는 점이다. 2009년 말 처음으로 한국 통신 시장에 도입된 스마트폰 가입자 수는 2011년 2천 2백만 명을 넘어서 2014년 6월 기준 3천 9백만 명을 초과했다. 이는 2014년 6월을 기준으로 전체 통신시장 가입자 수인 5천 5백 7십만 명의 70.1%를 초과하는 것으로 2011년 말에 비해 43.0% 성장하였음을 보여준다. 현재 주요 휴대폰 제조사들이 한국시장에서 전략 스마트폰 중심의 시장 전략을 가지고 있다는 점을 고려하면 스마트폰이 차지하는 시장 비중은 갈수록 높아질 것이다.

[표4] 통신시장 스마트폰 가입자 수 추이¹⁵⁾

[단위: 천명, %]

	2011년 12월	2012년 12월	2013년 12월	2014년 1월	2014년 2월	2014년 3월	2014년 4월	2014년 5월	2014년 6월	비중 (14년6월)
SKT	11,085	15,979	18,286	18,428	18,610	18,816	18,658	18,712	18,926	48.5%
KT	7,653	10,251	11,288	11,373	11,444	11,425	11,479	11,756	11,851	30.3%
LGU+	3,840	6,498	7,942	8,025	8,102	8,079	8,259	8,215	8,270	21.2%
총계	22,578	32,727	37,517	37,826	38,156	38,321	38,396	38,682	39,047	100.0%

2. 휴대폰 유통구조와 휴대폰 보조금 구조 분석

한국 통신시장에서 휴대폰 보조금이 통신사업자의 중요한 결정요인으로 취급되는 이유는 과거 라인업(Line-up) 관행이 사라지고 통신사 간의 서비스 품질 격차가 감소하였기 때문이다.¹⁶⁾ 또한 과거와 달리 통신사 간의 통화 음성의 질에 큰 차이가 없으며, 더 나아가 데이터 전송속도에 있어서도 소비자들이 통신사 간에 큰 차이를 인식하기 어려운 현실에서, 소비자들은 통신사업자와 상관없이 자신이 선호하는 휴대폰을 가입의 최우선 기

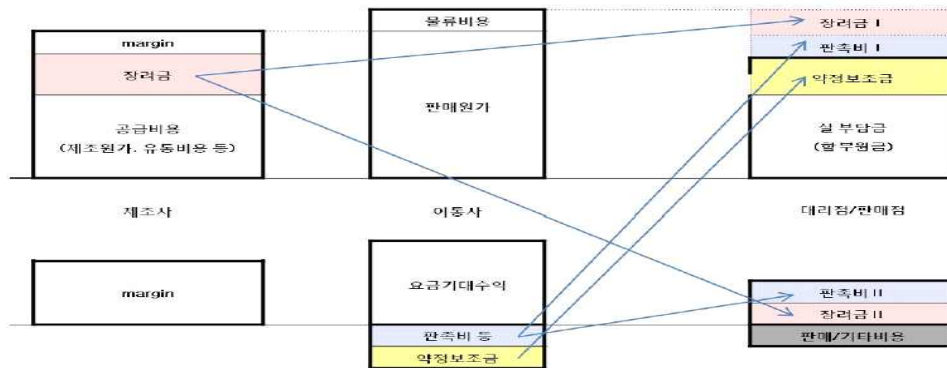
15) 방송통신위원회(2014)

16) 김원식(2013), '휴대폰 보조금 경쟁의 경제학적 분석'

준으로 삼고 있다. 실제로 신규 출시된 휴대폰을 좀 더 저렴하게 구입할 수 있는 경우 소비자들은 번호이동을 통해 기존의 전화번호를 그대로 유지하면서 통신사를 변경하는 것이 보편화되었다.

이러한 구조 하에서 휴대폰 소비자들은 제조사, 이동통신사, 판매점 또는 대리점으로부터 다양한 형태의 보조금을 지원받게 된다. 보조금으로 인해 휴대폰이 제조사에서 통신사로 판매 될 때의 가격인 출고가 소비자들이 지불하는 소비자 가격(Customer Price)과 차이가 나게 되고, 이와 같은 휴대폰 가격이 형성되는 구조를 [그림1]과 같이 정리하였다. 제조사는 장려금이란 명목 하에 보조금이나 리베이트 형태로 소비자의 휴대폰 구매를 금전적으로 지원한다. 제조사의 이러한 행위는 소비자의 부담을 줄여 자사 신규 휴대폰을 조기에 시장에 진입시켜 시장 점유율을 높이고, 고객들에게 자사 휴대폰에 대한 인지도를 높이기 위한 목적을 가지고 있다. 이와 별도로 이동통신사는 약정보조금과 약정 외 보조금의 형태로 소비자들의 휴대폰 구입을 지원한다. 약정 보조금이란 소비자가 특정 이동통신사에 대해 일정기간의 가입을 약속하고 이동통신사에서 지급받는 보조금을 말한다. 이동통신사 입장에서 볼 때 일시적인 금전적 지출보다 소비자들이 이동통신 서비스를 이용하면서 매월 납부하는 통신비용이 더 크다고 판단하기 때문에 가입자를 지속적으로 확보하기 위한 수단으로 약정 보조금을 지급한다. 반면 약정 외 보조금은 주로 판매점과 대리점에서 결정하여 지급하는데, 여기서 약정 외 보조금은 약정 보조금 외에 휴대폰 가격을 출고가보다 낮추는 일체의 경제적 보조금을 지칭한다. 그 예로 가입자 모집에 따른 관리 수수료, 휴대폰 판매에 따른 판매 수수료, 제조사 장려금 및 대리점 자체의 선투자금 등이 있다.

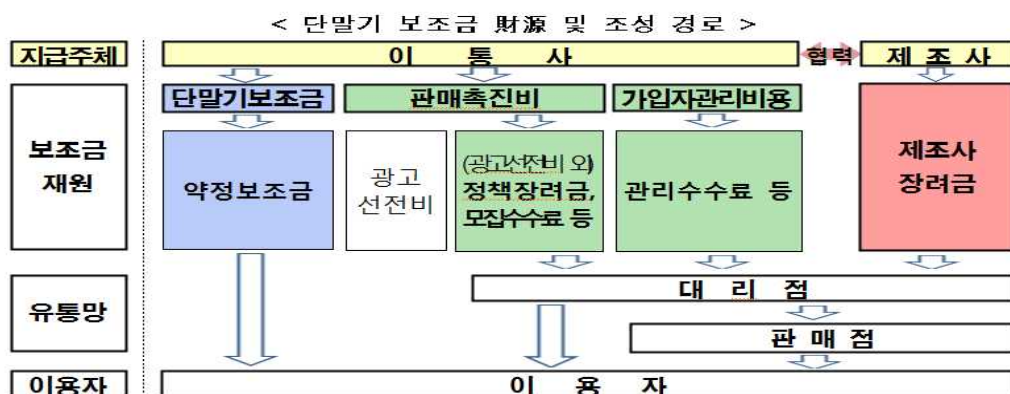
[그림1] 이동통신 휴대폰 기본 가격형성 구조



출처: 변정욱 외 (2011)

다양한 휴대폰 보조금을 지급주체와 지급 경로를 기준으로 정리하면 [그림2]와 같다. 이 그림은 소비자가 통신사나 대리점, 판매점으로부터 직접 휴대폰 보조금을 받는다 하더라도, 결국 이에 대한 실질적인 재원은 이동통신사와 제조사의 약정 보조금 및 판매촉진비용, 가입자 관리비용, 제조사 장려금 등이라는 사실을 보여준다.

[그림2] 휴대폰 보조금 종류 및 지급 경로



출처: 방송통신위원회 보도자료(2010년 9월 24일)

이러한 휴대폰 보조금을 제조사 장려금, 판매 장려금, 약정수수료 및 판매가격 할인 네 가지로 분류하여 자세히 살펴보면, 제조사 장려금은 기본적인 정책으로서 이동통신사 본사에 제공하는 보조금과 일반 대리점에 제공하는 보조금으로 구분되며, 판매 장려금은 전략적인 재고소진 및 시장점유율 확대를 위해 이동통신사에서 대리점에 제공하는 보조금이다. 판매 장려금과 같이 이동통신사가 대리점에 직접 보조하는 수단인 약정수수료는 가입실적 및 위탁업무의 처리 대가에 따라 수수료 금액 또는 비율을 조정하는 방식으로 제공되는 실질적 보조금이다. 소비자들이 휴대폰을 구입하는 장소인 대리점과 판매점도 일시적인 손해를 감수하고서라도 판매가격을 할인할 수 있으며, 이는 개별 사업자인 경우 통신사의 정책과 무관하게 지급할 수도 있다.

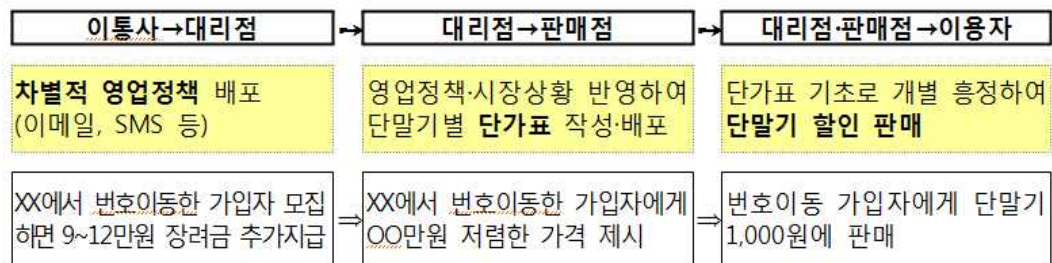
[표5] 휴대폰 보조금 종류 및 지급경로

종 류	주체와 객체	구 분
제조사장려금	제조사 본사 → 이통사 본사	기본정책
	제조사 본사 → 특정 대리점	계약대리점 정책
판매장려금	이통사 → 대리점	전략 단말기 정책 - 재고물량 소진 또는 시장점유율 확대 목적
약정수수료	이통사 → 대리점	개통수수료 - 가입실적 또는 위탁업무 처리대가 가입고객관리 수수료 - 번호이동 또는 신규가입자 ARPU의 일정비율
판매가격할인	대리점/판매점 → 소비자	할인판매 가입비면제(가입비, 채권보전료, 충전기) 환불

출처: 변정욱 외 (2011)

또한 [그림2-1]에서는 통신사업자가 다른 사업자로부터 번호이동을 통해 가입자를 모집하려는 경우 차별적 보조금이 발생하는 과정을 정리하였다. 이동통신업체 A사가 이동통신업체 B사로부터 번호이동을 통해 가입자를 모집하기 원하는 경우 9만원에서 12만원의 장려금을 추가 지급하겠다는 차별적 영업정책을 E-mail과 SMS 등을 통해 대리점에 배포한다. 그러면 대리점에서는 영업정책, 시장상황 등을 반영하여 단말기별 단가표를 작성하여 판매점에 배포한다. 이러한 가이드를 받은 판매점과 대리점들은 주어진 단가표를 기초로 하여 개별적으로 자체 가이드라인을 만들고 판매인은 이에 근거하여 소비자들에게 할인된 가격으로 단말기를 판매하게 된다. 이러한 과정을 거치면서 소비자들은 같은 업체에 같은 휴대폰으로 번호이동을 하더라도 통신업체의 영업정책에 따라 차별적인 보조금을 받게 되는 것이다.

[그림2-1] 차별적 보조금 발생 과정



출처: 방송통신위원회 보도자료(2010년 9월 24일)

이동통신사들의 보조금 규모는 해마다 늘고 있는 추세이다. 방송통신위원회 국정감사 자료에 따르면 2008년 1조 8453억원 수준이었던 보조금 규모는 2011년 1조 9683억원을 초과했다. 이는 2011년 이동통신사들의 마케팅비용이 6조 3637억원임을 감안할 때 보조금 금액이 마케팅 비용에서 차지하는 비중이 30%를 넘었다는 것을 의미한다. 해마다 이동통신사들이 마

케팅 비용 규모를 늘리는 경향으로 미루어 볼 때 2014년 현재 주요 이동통신사들은 소비자들에게 더 많은 보조금을 지급하고 있을 것으로 추정된다.

[표6] 주요통신사업자 보조금 규모

[단위: 억원]

사업자	2008년	2009년	2010년	2011년
SKT	8,979	10,719	11,422	9,853
KT	6,805	6,535	6,623	6,253
LGU+	2,669	3,320	2,528	3,577
합계	18,453	20,574	20,573	19,683
마케팅비			61,252	63,637

출처: 방송통신위원회 국정감사자료(2008, 2011)

3. 휴대폰 보조금 관련 규제 및 제도

국내 휴대폰 보조금 지급은 규제와 완화를 주기적으로 반복해 왔다. 2003년 3년간 한시적으로 보조금 지급을 법적으로 금지하였으나 연장 및 일몰이 적용되었고, 2010년 가입자 1인당 27만원의 보조금 상한가를 두었다. 최근에 시행된 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률에 따르면 정부는 6개월마다 보조금의 상한을 변경할 수 있다. 여기서 말하는 보조금의 상한가는 가입자 평균 예상 이익, 휴대폰 판매현황 등을 고려하여 25만원 이상 35만원 이하의 범위 내에서 방송통신위원회가 결정·공고하게 되며, 긴급한 변경의 필요성이 인정되는 경우에는 그 기간을 단축하여 6개월 이내에 보조금 상한가를 변경할 수 있다. 또한 대리점과 판매점은 이동통신사 공시금액의 15% 범위 내에서 추가 지원금을 제공할 수 있으므로 소비자는 추가적인 보조금 혜택을 받을 수 있다.

[표7] 휴대폰 보조금 규제 동향

연도	규 제	내 용
1999	행정지도	
2000. 6	이용약관에 금지조항 명문화	보조금 금지조항 명문화 및 이용자차별로 규제
2002. 1	합병인가조건으로 금지 부여	SKT의 신세기통신 합병인가조건 3호
2003. 3	전기통신사업법에 금지 법제화	3년 한시
2006. 3	보조금 규제 연장	2년 연장하되 18개월 이상 장기가입자에게는 지급 허용
2008. 3	보조금 규제 일몰	가입기간 약정제 도입
2010~ 현재	가이드라인 규제 도입	보조금 관련 이용자 차별을 규제 가입자 1인당 27만원 상한 설정

출처: 이상헌(2013) 재구성

휴대폰 보조금을 통한 시장 왜곡 현상은 이동통신시장의 경쟁구조, 휴대폰 유통구조, 소비자의 행태 등이 복잡하게 작용하여 초래 되는 것이다. 그러므로 정부는 이러한 휴대폰 보조금에 따른 시장의 왜곡을 해소하고 휴대폰 공급의 불공정 행위 방지를 위해 방송통신위원회의 전기통신사업법, 공정거래위원회의 독점규제 및 공정거래에 관한 법률, 휴대폰 가격 표시제 등의 제도적 규제수단을 두고 있다. 앞에서 언급한 과징금과 영업정지의 경우도 독과점규제법에 근거를 둔 전기통신사업법에 의거하여 결정된다.

4. 정부의 위법성 판단기준

정부에서 통신시장의 이동통신업체들에게 행정적 규제 처분을 하기 위해서는 통신업체들의 행위에 대한 명확한 판단 기준을 필요로 한다. 방송통신위원회는 2010년 9월 좀 더 구체적인 정부의 단말기 보조금 위법성 판단 기준에 대한 보도자료를 배포하였다.¹⁷⁾ 이에 따르면 정부는 통신사업자

17) 방송통신위원회 보도자료(2010)

가 소비자에게 차별적으로 보조금을 제공하는 것을 일률적으로 금지할 경우, 일부 소비자의 편익마저 감소되고 기업의 자율적인 마케팅 경쟁을 과도하게 제한할 우려가 있으므로, 비용·수익을 고려할 때 소비자의 편익과 공정한 경쟁의 저해 우려 정도와 차별 정도가 합리적 범위 내에 있는지를 기준으로 보조금 “지급 수준” 및 보조금 “차별 유형”에 따라 각각 “부당한 소비자 차별에 해당하는지 여부”를 판단하고 있다.

이동통신사의 보조금 지급에 대한 위법성 판단기준에 따르면 가입자 모집 비용이 그 가입자로부터 예상되는 이익을 초과하면 다른 가입자에 대한 비용전가의 가능성이 있으므로, 가입자 1인당 평균 예상이익¹⁸⁾과 가입자 1인당 평균 제조사 장려금에서 구성된 단말기 보조금¹⁹⁾의 합산 금액을 비교하여 이를 초과하는 보조금을 지급할 경우 그 보조금 지급 행위가 위법한 것으로 판단한다. 다만, 예외적으로 사회통념상 정상적인 관행에 속하고, 합리적 경영활동으로 볼 수 있는 재고소진 목적의 보조금²⁰⁾은 적법하다고 인정하고 있다.

또한 방송통신위원회는 국가인권위원회 법에 근거하여 차별유형 위법성 판단 기준을 두고 있다. 이동통신사는 가입자별로 “정당한 사유” 없이 (i) 국가인권위원회법 제2조 제4호가 정하는 사항²¹⁾(성별·종교·나이·사회적 신분 등) 및 (ii)소비자가 선택할 수 없는 사항²²⁾(번호이동 전 사업자·거주

18) 평균예상이익: 가입자 1인당 월평균 예상이익 × 단말기 평균 교체주기

19) 보조금은 이동통신사와 제조사의 재원이 결합되어 조성되고, 제조사 재원은 타 이용자에 대한 비용전가 가능성이 없다는 점을 고려함.

20) 이동통신사 가입자의 평균 단말기 교체주기를 기준으로 재고 단말기 여부를 판단(평균 단말기 교체주기가 20개월이라면 출시 후 20개월이 경과한 단말기는 재고 단말기에 해당)

21) * 국가인권위원회법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “평등권침해의 차별행위”라 함은 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지역 등을 말한다), 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로...

22) “가입형태”와 같이 이용자가 선택은 가능(기기변경 대신 해지 후 재가입)하나 선택 시 추가비용(기존 번호를 부여 받지 못할 가능성, 가입비 등)이 필요한 사항도 포함.

지 등)을 이유로 단말기 보조금을 차별하여서는 안 된다는 것이다. 여기서 “정당한 사유”는 (i)차별 기간 및 (ii)차별 정도를 고려하여 판단한다. 추가적으로 전기통신사업법 제3조에 근거하여 차별이 장기간 지속되거나 그 정도가 과도하면 통신서비스를 공평하고 합리적으로 제공해야 할 통신사업자의 기본 의무²³⁾에 반하는 것이므로 위법하다고 판단한다. 그렇기 때문에 차별 기간은 계절적 마케팅 등에 국한하여 최소화²⁴⁾되거나 지양²⁵⁾되어야 하고, 차별 정도는 비용절감 효과나 기대수익 차이 등 합리적·객관적 기준을 근거로 계산되어야 한다고 본다. 예를 들어 번호이동·신규 가입자 모집 시 기기변경보다 가입비 등에서 오는 추가적 기대수익과 기기변경 가입자를 유치한 유통망에 지급하는 관리 수수료 등에서 오는 비용 절감이 발생하므로 이 범위²⁶⁾를 초과하는 차별은 위법하다고 판단하고 있다.

5. 휴대폰 보조금의 문제점

이동통신사의 휴대폰 보조금은 네 가지 측면에서 문제를 유발할 여지가 있다.²⁷⁾ 우선 시장의 왜곡 가능성이다. 휴대폰 보조금은 시장에서 자동으로 형성되는 가격이 아닌 통신사업자들을 중심으로 인위적으로 변경된 가격이다. 모든 경우에 동일하게 보조금을 지급하는 것이 아니기 때문에, 이는 균형 가격 형성 실패 및 시장의 혼란을 야기할 가능성이 있다. 균형 가

23) 전기통신사업법 제3조(역무제공의무등)

② 전기통신사업자는 그 업무처리에 있어서 공평·신속 및 정확을 기하여야 한다.

③ 전기통신역무의 요금은 ... 이용자가 편리하고 다양한 전기통신역무를 공평·저렴하게 제공받을 수 있도록 합리적으로 결정되어야 한다.

24) 연령대 등 가입자의 선택이 불가능한 조건을 기준으로 차별 시 일반적 유통관행 등을 고려할 때 연 3회, 1회당 15일 이내가 바람직함(가입형태에 따른 차별은 횟수 제한은 없으나 다른 일반적 기준 준수 필요)

25) 번호이동 전 사업자 차별의 경우 지배적 사업자가 시장지배력을 남용하는데 악용될 수 있는 등 이동통신 시장의 공정경쟁을 저해할 우려가 크므로 원칙적으로 금지

26) 추가적 기대수익+비용절감액

27) 이봉호(2014), ‘이동통신시장의 휴대폰보조금과 정책이슈’

가격의 형성에 실패 할 경우 요금의 투명성 확보가 어려워지고 소비자들 간에 부당한 차별 문제가 발생된다. 둘째로 가게의 통신비 부담 증가의 문제가 발생된다. 기본적으로 이동통신사들의 보조금은 가입자의 통신비에서 충당한다. 즉, 고가의 스마트폰을 신규로 바꾸는 경우 소비자들은 자신도 모르는 사이에 이 휴대폰 비용을 평균 통신 지출비용에 추가적으로 부담하는 현상이 발생하게 된다. 통신요금제도는 소비자가 직접 설계할 수 없는 구조이기 때문에 보이지 않는 잠재적 비용 지출이 늘어나는 현상을 가져오게 된다. 셋째로 휴대폰 보조금으로 인한 통신사업자들의 수익구조 악화로 네트워크 투자 여력 감소의 문제가 발생할 가능성이 있다. 이는 이동통신사에서 보조금을 소비자의 통신비로 이연 시키지 못하는 경우 발생될 수 있는데, 정부 또는 시민단체에서 제도적으로 통신사들에게 제약을 두지 않는 한 현실적으로 발생 가능성은 높지 않다. 마지막으로 휴대폰 보조금 자체가 단말 자금제와 MVNO 활성화 등 경쟁정책에 배치되는 결과를 가져올 수 있다. 최근에는 저렴한 알뜰폰을 중심으로 한 MVNO 사업자들을 통해 소비자들의 통신비용 부담을 줄이기 위한 많은 정책적인 노력을 하고 있다. 그러나 휴대폰 보조금 제도는 기존 통신 사업자들을 중심으로 고가의 휴대폰을 소비자들이 부담 없이 사용할 수 있도록 하는 할부 개념을 가지고 있기 때문에 알뜰폰에 대한 수요 감소를 가져오게 된다. 이러한 휴대폰 보조금 제도의 문제점들은 보조금 지급으로 인해 지속적으로 발생하는 것이라기보다 시장의 적절한 운영이 어려울 경우 발생하게 된다.

제 2 절 이동통신사 불법 보조금 지급에 대한 정부 규제정책 사례

1. 과징금과 영업정지 일반적인 특징

연구대상 기간인 2004년부터 2014년 6월까지 이동통신사업자들의 법정 한도를 초과하는 휴대폰 보조금 지급에 대한 정부의 규제정책은 총 22번이었으며, 이를 시간 순으로 Case A부터 Case V까지 [표8]에 정리하였다. 이 사례들에는 몇 가지 특징이 나타난다. 우선, 이동통신사의 보조금 지급에 대한 정부의 규제정책은 대부분 전체 사업자에 동시에 시행된다는 것이다. 2009년 3월에 합병된 KTF와 KT를 동일한 기업으로 간주할 때 대부분의 경우 주요이동통신사업자 전체를 대상으로 과징금 부과와 영업정지 처분이 이루어졌음을 확인할 수 있다.

또한 영업정지 처분은 과징금 부과와 동시에 이루어진다는 점을 확인할 수 있다. [표8]에 나타나듯이 영업정지 처분은 2004년 6월인 Case B를 제외하고 모두 과징금 처분과 함께 이루어졌다. 공정거래법과 전기통신사업법에 따르면 과징금은 ‘영업정지 상황에 해당하나 사용자들의 심각한 불편을 초래하거나 공익을 해할 우려가 있는 경우 부과’하도록 되어있다. 그러나 현실적으로는 정부의 과징금 부과에도 불구하고 이동통신 사업자들의 가입자 수 확보를 위한 불법 보조금 지급 현상이 해결되지 않을 경우 더 강력한 행정 처분으로서 영업정지 처분이 이루어지고 있음을 보여준다.

마지막으로 이동통신사의 불법 보조금 지급에 대한 정부의 처벌 강도가 전반적으로 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 물론 이러한 현상은 위법성 판단기준에 따라 휴대폰보조금 한도액인 27만원을 넘는 보조금 지급이 점점 많아졌다는 것을 의미하기도 하지만, 통신사업자의 무분별한 보조금 지급에 대해서는 강력하게 제재하여 시장 질서를 확립하겠다는 정부의 강한 정책의지가 있음을 보여주는 것이기도 하다.

[표8] 정부 과징금 및 영업정지 처분 일지(2004년 1월부터 2014년 6월까지)

사례번호	연도	월/일	과징금	영업정지
A	2004	2월 23일	SKT 217억 KTF 75억 KT 41억	-
B	2004	6월 7일	-	영업정지 SKT 40일 KTF 30일 LG텔레콤 30일 KT 20일
C	2004	12월 29일	SKT 75억 KTF 20억 LG텔레콤 6억	-
D	2005	1월 24일	LGT 40억	-
E	2005	2월 28일	KTF 50억 KT 35억	-
F	2005	5월 9일	SKT 231억 KT 11억 LG텔레콤 27억	-
G	2005	9월 5일	SKT 93억 KTF 53억	-
H	2006	1월 23일	LGT 22억	-
I	2006	3월 6일	SKT 138억 KTF 37억 LG텔레콤 15억	-
J	2006	4월 18일	SKT 78억 KTF 21억 LG텔레콤 7억 KT 2억	-
K	2006	6월 26일	SKT 426억 KTF 120억 LG텔레콤 150억 KT 36억	-
L	2006	9월 5일	KTF 48억	-
M	2006	11월 14일	LGT 52.2억	-
N	2006	12월 19일	SKT 38.32억 KT 10.03억	-
O	2007	4월 24일	SKT 75억 KTF 58억 LG텔레콤 47억 KT 16억	-
P	2010	9월 24일	SKT 129억 KT 48억 LG유플러스 26억	-
Q	2011	9월 19일	SKT 68.6억 KT 36.6억 LG유플러스 31.5억	-
R	2012	12월 24일	SKT 68.9억 KT 28.5억 LG유플러스 21.5억	영업정지 SKT 22일 KT 20일 LG유플러스 24일
S	2013	3월 14일	SKT 31.4억 KT 16.1억 LG유플러스 5.6억	-
T	2013	7월 18일	SKT 364.6억 KT 202.4억 LG유플러스 102.6억	영업정지 KT 7일
U	2013	12월 27일	SKT 560억 KT 297억 LG유플러스 207억	영업정지 SKT 45일 KT 45일 LG유플러스 45일
V	2014	3월 13일	SKT 166.5억 KT 55.5억 LG유플러스 82.5억	-

2. 스마트폰 출시 이전 규제정책(2004년부터 2007년까지)

2004년도에 정부에서 2차례의 과징금 부과와 1차례의 영업정지 처분을 한 주요 이유는 2004년 시작된 번호이동 제도로 인해 통신사업자들이 보조금 지급을 통해 신규 고객 또는 다른 통신사의 고객 확보를 본격적으로 시작하여 시장 경쟁이 과열되었고, 막대한 마케팅 비용을 불법 보조금으로 사용하기 시작했기 때문이다. 이러한 움직임에 대해 2004년 관리 감독기관인 통신위원회는 심의를 거쳐서 이동통신사들에게 333억원의 과징금을 부과했다.(Case A) 이러한 과징금 부과에도 불구하고 4월과 5월에 다시 보조금이 고개를 들자 통신위원회는 이동통신 3사는 물론 KT 재판매에까지 영업정지라는 강력한 제재수단을 사용했다. 그 결과 LGT는 2014년 6월 21일부터 7월 20일까지 30일 동안, KTF는 7월 21일부터 8월 19일까지 30

일 동안, SKT는 8월 20일부터 9월 28일까지 40일 동안 순차적인 영업정지 처분을 받았다.(Case B) 이 기간 동안 이동통신사들은 가입신청서 접수나 예약접수증 교부행위, 가개통 행위, 재판매와 해지 신청한 이용자의 명의변경을 통한 신규가입자 모집행위 등 일체의 신규가입자 모집 행위를 할 수 없게 되었다. 그러나, 정보통신부는 이동통신 이용자의 불편을 최소화하기 위해 기존 이동통신 이용자에 대한 기기/명의/번호/요금제 변경 등의 서비스는 계속 제공할 수 있도록 허용하였다.²⁸⁾

2004년 7월 들어 KTF의 번호이동이 시작되자 SKT의 불법 보조금이 적발됐다. 이 적발 시기가 영업정지 기간 중이었기에 때문에 가중처벌이 예상됐으나 통신위원회는 경고를 주는 차원에서 심의유보 결정을 내렸다. 추가적으로 10월에는 KTF와 LGT에 대해서도 심의 유보 결정을 내렸다. 이는 통신위원회에서 제재처분을 하지는 않았지만 다시 불법적인 보조금 영업이 적발되면 가중 처벌하겠다는 의지를 보여준 것이다.²⁹⁾

2004년 12월 29일 통신위원회는 제110차 위원회를 열고 법으로 금지하고 있는 단말기 보조금을 지급한 이동통신사에 SKT 75억원, KTF 20억원, LGT 6억원으로 총 101억원의 과징금을 부과했다.(Case C) 통신위원회의 110차 위원회를 통해 결정된 제재는 2004년 6월 7일 이동통신업체의 단말기보조금 지급 행위에 대해 사업정지 결정을 한 이후 2004년 말까지 7개월 동안 시장에서 발생한 위법행위에 대한 조치였고, 2004년 7월과 10월 심의 유보한 건에 대한 최종 결정이었다. 다시 말해 이 제재는 2004년 하반기 전체 이동통신시장에 대한 통신위원회의 평가에 해당했다. 당시 통신위원회는 2004년 7월 심의유보를 결정한 후, 연말까지 시장이 상당히 안정적으로 운영된 것으로 평가했다.³⁰⁾ 이를 감안하여 통신위원회는 기준과징금에 비해 약 50%정도의 감면 결정을 내렸다. 또한, 2005년 번호이동

28) 통신위원회 보도자료(2004년 6월 7일)

29) 아이뉴스24(2004), '아이뉴스24 선정 10대 IT뉴스메이커'

30) 아이뉴스24(2004), '통신위, 단말기 보조금 지급 이통3사에 101억 과징금'

제도가 전면적으로 시행됨에 따라 사업자들에게 강력한 시장안정화 조치를 취할 것이며, 위법행위로 시장이 혼탁해질 경우 매우 강력하게 처벌할 것이라고 경고했다.

2005년 1월 24일 통신위원회는 제111차 위원회 회의 결과 LGT에 대해 단말기 보조금 지급과 시장질서 문란 혐의로 40억원의 과징금 부과를 결정했다.³¹⁾(CaseD) 조사대상기간은 2015년 1월 1일부터 18일까지의 영업기간이었고, 조사 결과 1월 13일부터 18일까지의 짧은 기간 동안 6천465건의 불법보조금 지급 사실이 적발되었다. 또한 통신위원회는 매출액과 처벌횟수를 기준으로 산정된 과징금 부과기준 금액인 25억원에 60%를 가중한 40억원을 과징금으로 결정하였다. 이와 같은 가중처벌이 결정된 이유는 이전과 달리 이번 불법 보조금 지급이 본사의 지휘 하에 조직적이고 대규모로 이루어졌고, 통신위원회의 조사가 개시되었음에도 보조금 지급을 계속한 사실이 적발되었기 때문이었다. 이는 직전에 통신위원회에서 강조한 시장안정화에 대한 강력한 의지를 보여준 사례였다. 이 제재의 경우 LGT의 불법보조금 지급에 대한 처벌만이 안건으로 상정되었다는 특징이 있었다. 이에 대해 LGT는 경쟁사를 배제하고 자사를 단독 상정 및 제제한 것에 대한 유감을 표시하면서 통신위원회의 결정을 수용했다.³²⁾ 다만, 경쟁사의 불법 보조금을 통한 가입자 약탈행위에 대해 생존을 위한 정당방위 차원의 대응이었다는 점과 경쟁업체들이 불법 보조금을 상향하고 있는 현상에 대해 지적했다.

끝이어 2005년 2월 28일 제113차 통신위원회에서 단말기 보조금 지급에 따른 전기통신사업법 위반행위에 대해 KTF에 50억원, KT에 35억원의 과징금을 부과했다.³³⁾(CaseE) 대상기간은 2005년 1월 2일부터 2월 20일까지였으며, 조사기간 동안 KTF와 KT는 각각 1천383건과 642건의 단말기 보

31) 아이뉴스24(2005), 'LGT에 40억원 과징금 부과...통신위원회'

32) 아이뉴스24(2005), 'LGT "통신위 결정 유감"'

33) 아이뉴스24(2005), 'KTF 50억원, KT 35억원 과징금 부과. 단말기 보조금 지급 혐의'

조금 불법 지급사실이 적발됐고, 보조금 지급규모, 적발건수, 그 동안의 위반행위 등을 종합 심사해 과징금을 부과하였다. 또한 지난 1월 24일 LGT에 대해 40억원의 과징금을 부과하고 법 위반을 경고한 결과 SKT와 LGT는 이에 순응했다고 판단했지만, KTF와 KT는 시장안정화 노력이 미흡했다고 평가했고 위법행위를 주도한 KTF와 KT에 대해 선별적인 제재를 하였다. 이번 제재 조치의 경우 KT는 기준 과징금에서 200% 가중된 35억원의 과징금을 부과 받았고, KTF는 다수의 위법 사실이 적발된 지배적 사업자 SKT에 대해서도 적절한 조치가 필요하다고 지적하였다.

통신위원회는 2005년 5월 9일 제116차 통신위원회를 열고, 과도한 단말기 보조금 지급으로 이동전화시장의 공정경쟁 질서를 어지럽힌 SKT와 KT 및 LGT등의 통신사업자에 총 269억원의 과징금을 부과했다.³⁴⁾(Case F) 이동통신사별로 SKT가 과징금 기준금액인 177억원보다 30% 가중된 231억원을 부과 받았고, LGT와 KT는 기준금액인 27억원과 11억원을 각각 부과 받았다. 통신위원회에서 이러한 결정을 한 배경에는 2005년 3월 중순 KT가 높은 수준의 단말기 보조금을 지급한 이후 시장 질서가 혼탁해진 데다 LGT와 SKT가 단말기 보조금 지급에 경쟁적으로 나서면서 국내 이동통신 시장에서 불법 보조금 지급 현상이 심해진 것이 있다. 특히 KT는 과도한 단말기 보조금 지급으로 시장 혼탁을 촉발시켰으나 2005년 4월부터 보조금 지급을 자제했기에 과징금 기준 금액만큼만 부과 받았다. 반면 SKT은 이 문제가 통신위원회의 안건으로 상정된 이후에도 안정화 노력을 기울이지 않았고, 과거 신세기통신과의 합병 인가 조건 가운데 보조금 지급 금지조항을 위반했다는 점을 고려하여 30% 가중된 규모의 과징금을 부과 받았다. 추가적으로 통신위원회는 이번 제재를 계기로 시장안정화 대책을 강력히 추진한다는 방침 아래 상시 조사 및 시장 감시활동을

34) 이동통신업체들에 대한 과징금 산출 기준은 최근 3년간의 매출 평균에 0.042%(시장지배적 사업자의 경우)나 0.021%(비 시장지배적 사업자의 경우)를 곱한 뒤, 여기에 과거 위반횟수에 대한 가중치를 매겨 산정한다. 이 기준으로 산정된 업체별 과징금 부과기준 금액은 SKT이 178억원, KTF가 61억원, LGT이 27억원, KT(재판매)가 12억원임.

강화하고 위반 사업자를 선별해 위법행위 발생 초기에 강력한 제재를 가하기로 결정했다. 이를 위해 매달 2회의 통신위원회 개최를 예정함으로써 단속 취약시기를 이용한 불법행위 시도에 대해서도 강력히 대처하기로 했다.³⁵⁾

2005년 7월 18일 과징금 부과기준 변경 후, 9월 5일 통신위원회는 119차 전원회의를 열고 이동통신회사의 단말기 보조금 지급행위와 관련해 SKT 93억원, KTF 53억원의 과징금을 각각 부과했다.³⁶⁾ 통신위원회는 과징금 부과기준을 변경해 기존 위반 횟수에 대한 비중을 줄이는 대신 i) 제재 받은 후 시장 안정화에 노력했는지 ii) 현장조사에 협조했는지 iii) 위반행위 기간이나 정도는 어떠했는지 iv) 불법 보조금 지급을 주도했는지 여부를 고려하여 과징금을 산정하였다. 그 결과 불법적인 보조금 지급을 주도한 KTF는 기준과징금 35억원에서 50% 가중된 53억원을 부과 받았고, 이에 동조한 SKT는 기준과징금 133억원에서 30% 감경된 93억원을 부과 받았다. 이동통신사들은 이러한 결정이 형평성과 정책의 목적인 시장 안정화에도 적절하지 못함을 주장하면서 통신위원회의 제재조치가 보다 정교해질 것을 요구했다. SKT는 과징금 부과 기준이 ‘직전 3년간 연평균 매출액 × 역진체감비율³⁷⁾’인 이유로 시장지배 사업자가 시장위반을 주도한 KT보다 과징금이 많은 건 문제라고 주장하였으며, KTF는 SKT보다 1만원에서 2만원 더 보조금을 지급한 것을 근거로 KTF가 보조금을 주도했다고 판단하는 것은 800MHz 우량 주파수를 가진 SKT와 경쟁해야 하는 KTF의 상황을 고려할 때 무리한 판단이라고 주장했다. 추가적으로 KTF의 한 대리점은 통신위원회의 조사를 거부해 별도로 300만원의 과태료를 부과 받기도 하였다.

이어서 통신위원회는 2006년 1월 23일 제124차 위원회를 열고 LGT의

35) 아이뉴스24(2005), ‘통신위, SKT에 231억원 과징금 부과 사상 최대 규모’

36) 아이뉴스24(2005), ‘이통사들, 과징금 과도하다’

37) 이 당시 역진체감비율은 시장지배적 사업자인 SKT의 경우 0.042를, 나머지 회사들은 0.021를 적용 받았다.

이동전화 단말기 보조금 지급행위에 대해 과징금 22억을 부과했고, KT 등 12개 기간통신사업자의 2004 회계연도 영업보고서 검증결과 적발된 회계 관련 법령 위반행위에 대하여 시정조치를 내렸다.³⁸⁾(Case H) LGT가 지난해 가입자 650만명 목표를 달성하는 과정에서 현금 할인 판매, 환불(Pay-Back) 등의 방식으로 과도하게 단말기 보조금을 지급한 사실을 확인하고, 통신위원회는 LGT의 단말기보조금 지급행위에 대해 시정명령과 함께 22억원의 과징금을 부과하였다. SKT와 KTF는 번호이동 관련 수수료 폐지, 저가판매 대리점에 대한 자체 영업정지 등 시장 안정화를 위해 노력한 반면, LGT는 시장 안정화에 대한 의지가 미흡하다고 판단한 통신위원회는 시장주도 사업자에 대한 선별제재 원칙에 입각하여 LGT를 단독 상정하여 제재하게 되었다. 특히 통신위원회 사무국이 시장질서 유지를 위해 보조금 지급행위를 자제할 것을 여러 차례 촉구했고 안전 상정이 확정되었음에도 불구하고 2005년 11월부터 LGT 본사가 직접 단말기 출고가를 인하하는 등 불법적인 영업활동을 했다고 판단했다. 통신위원회는 2006년 1분기 설날, 졸업 및 입학과 함께 보조금 제도 변경 등을 앞두고 있는 시점에서 이동통신 시장이 과열될 개연성이 있다고 보고, 시장 감시를 더욱 강화하고 시장혼탁이 발생하면 주도 사업자를 선별해 강력히 제재할 의지를 분명하게 표명했다.

그러나 통신위원회는 18개월 이상 장기가입자에 대한 보조금 지급이 일부 합법화됨에 따라 소비자들의 기대 심리가 증대되고 이동통신업체들이 침체된 시장상황을 만회하기 위해 과도한 단말기 불법 보조금을 지급한 것에 대해 190억원의 과징금 처분을 하였다. 통신위원회는 2006년 3월 6일 제126차 위원회를 열고 연초부터 경쟁적으로 단말기 보조금을 불법 지급한 SKT, KTF 및 LGT에 대해 시정명령과 함께 각각 138억, 37억, 15억원의 과징금을 부과했다.³⁹⁾(Case I) LGT의 경우 비정규 유통망 영업을 자제

38) 통신위원회 보도자료(2006년 1월)

39) 통신위원회 보도자료(2006년 3월)

하는 등 정부시책에 호응한다고 판단하여 당초 과징금 규모인 22억원에서 30%를 감면 받았다. 통신위원회 조사 결과에 따르면 이동통신사의 대리점들은 설날, 졸업 및 입학식 등을 겨냥해 20만원 이상의 과도한 불법 보조금을 지급했던 것으로 나타났다. 특히 SKT와 KTF의 일부 대리점들은 미성년자들에게 성인보다 저렴하게 단말기를 판매하는 등 나이에 따른 단말기 보조금 차별을 둔 사실이 적발되었다. 통신위원회는 이동통신사들의 위법행위에 대해서는 새로운 보조금 법안이 시행되는 2006년 3월 이전에도 지속적으로 제재할 것을 공표하였는데, 이는 제도변경에 따른 혼란기에 불법 보조금을 지급 하는 것에 대해 강한 처벌의사를 표명한 것이다. 추가적으로 통신사업자의 전화번호 부여와 관련하여 이동통신 4사(KT-PCS 포함) 모두에게 선호번호의 차별적 부여행위를 즉시 중지하고, 시정명령을 받은 사실을 신문에 공표하도록 하였으며, 합리적인 이동전화 선호번호 부여기준을 마련하여 공개하는 등 업무처리절차를 개선 시행할 것을 명령하였다. 즉, 통신 사업자별로 대리점 직원 등의 명의로 다량의 선호번호를 보유한 사실(SK, KTF), 일정 기한 없이 예약 상태로 보유한 사실(KTF, KT), 신규수요에 대비 예비용 선호번호를 일부 이용자에게 차별적으로 부여한 사실(SK, KTF, LGT), 특수목적용 번호 내 선호번호를 일부 일반 이용자에게 부여한 사실(SK, KTF, LGT) 등을 적발하였고 이에 대해 개선을 명령한 것이다.

통신위원회는 2006년 4월 18일 전체회의를 개최하여 단말기 불법 보조금을 지급한 SKT 등 이동통신 4사에 대해 시정명령을 내리고, 총 108억원의 과징금을 부과하였다.(Case J)⁴⁰⁾ 통신위원회는 3월 13일부터 불법보조금에 대한 현장조사를 실시한 결과, 이동통신사들이 평균 22만원 가량의 높은 불법 보조금을 지급한 사실을 확인하였고, 이에 따라 SKT 78억원, KTF 21억원, LGT 7억원, KT 2억원의 과징금을 각각 부과했다. 또한 SKT, KTF, LGT 및 KT에 대해 단말기 보조금 지급 행위 즉시 중지 및 함

40) 아이뉴스24(2006), '통신위, 통신업체에 131억원 과징금 결정'

께 시정명령에 대해 신문에 공표하도록 했다. 이 당시 통신위원회는 영업 정지 등도 검토했으나 2006년 3월 27일 이후 새로운 제도 정착을 위해 사업자들이 시장 안정화에 노력하였고 불법보조금 수준이 3만원에서 7만원 정도로 낮아진 점을 감안하여 과징금만 부과하였다.

이동통신사업자들의 시장안정화 노력들이 사라지고 불법 보조금 지급이 계속되자 통신위원회는 2006년 6월 26일 제130차 전체회의를 개최하여 이동통신사업자들의 불법 보조금 지급행위에 대해 SKT 426억원, KTF 120억원, LGT 150억원, KT 36억원으로 총 732억원 과징금을 부과하였다.⁴¹⁾ (Case K) 통신위원회 조사 결과 이동통신사들은 평균 11만원의 불법 보조금을 지급하였는데, 사업자별로 SKT가 13만원으로 제일 높고, LGT가 12만3천원, KTF는 11만원, KT는 8만8천원을 지급한 것으로 드러났다. 특히, 통신위원회는 번호이동을 통한 신규 가입자 유치 과정에서 시장 지배적 사업자로서 위반행위를 주도한 SKT에 과징금의 50%를 가중하고, 위반행위에 동조한 LGT에 대해서도 20%를 가중한 반면, KTF와 KT는 위반행위를 주도 또는 유도 한 점이 없다고 판단하여 과징금을 가중하지 않았다. 이 심의결정에는 새로운 과징금 산정기준이 처음으로 적용되었는데, 이는 기존의 과징금 산정방식인 전체 가입자 기준이 아닌 단말기 보조금과 직접적인 관련 있는 신규 및 기변 가입자로부터 얻은 매출액을 기준으로 변경된 것이다. 또한, 위반보조금 수준, 위반행위의 지속여부, 위반지역 등을 고려하여 차등적으로 적용할 수 있도록 개정되어 위법 행위와의 직접 연계성을 한층 강화한 것이 특징이었다. 통신위원회는 통신시장에 대한 사전 모니터링 체계를 강화하고 업체 자율적 규제준수를 유도하고, 사전조정에도 불구하고 불법 보조금 경쟁을 한 이동통신 사업자에게는 원칙에 따라 엄중 제재함으로써 업체 간 서비스의 질적 경쟁을 통해 공정경쟁 환경을 조성하는 한편, 소비자의 공평한 이익을 지켜나갈 방침을 제시하였다.

41) 통신위원회 보도자료(2006년 6월)

곧 이어서 KTF는 2006년 7월 불법보조금 지급 행위를 근거로 2006년 9월 5일 통신위원회로부터 과징금 48억원을 부과 받았다.⁴²⁾(Case L) 통신위원회는 9월 4일 전체회의를 열고 KTF의 단말기 불법보조금 지급에 의한 전기통신사업법 위반행위에 대해 시정명령과 함께 과징금 48억원을 부과했다고 5일 발표했다. 조사대상기간은 7월 중순부터 말까지였고 이 시기 KTF는 최고 34만9천800원, 평균 12만8천120원의 불법보조금을 지급한 것으로 확인되었다. 이번 행정처분의 특이점은 KTF가 단독 조사대상자로 선별된 점과 조사 착수 후 시장안정화에 노력하고 현장조사에 적극 협조한 점을 감안, 기본과징금 액수에서 50% 감경한 48억원을 부과했다는 점이었다. 다만 조사기간이 15일이라는 짧은 기간임에도 48억원의 과징금을 단독으로 부과 받은 것에 대해 KTF는 통신위원회가 단기간 시장모니터링 결과만 갖고 KTF를 시장혼탁 주도사업자로 선별 규제하여, 과징금을 부과한 것이라며 유감을 표명했다. 아울러 2006년 7월에는 통신시장이 불법보조금으로 혼탁했던 5월과 6월보다 위법사항이 많지 않았고, 단속기간 중 KTF의 불법보조금 수준이 경쟁업체와 큰 차이가 없었다고 주장하며 통신위원회의 결정을 수용했다.

이어서 통신위원회는 2006년 11월 13일 제135차 전원회의 결과 통신서비스 관련 이용자이익저해행위에 관한 시정조치를 내리면서 LGT에 대해 불법보조금 지급명목으로 52억2천만원의 과징금을 부과했다.⁴³⁾(Case M) 통신위원회는 이동통신사들의 단말기 가개통 관련 이용자이익저해행위와 KT 등 3개 전화사업자의 시외전화 사전선택제 관련 이용자이익저해행위, 이지콜링 등 별정통신사업자 3사의 휴대폰 통화권서비스 관련 이용자이익저해행위에 대하여 시정 조치를 내림과 동시에 LGT에 지난 8월말부터 9월초 단말기 불법보조금 지급 행위에 대하여 전기통신사업법 위반으로 시정조치와 함께 과징금 52억2천만원 부과를 결정했다. 이전 KTF 단독 과

42) 통신위원회 보도자료(2006년 9월)

43) 통신위원회 보도자료(2006년 11월)

징금 처분 시 기본 과징금 액수에서 50%를 감면하여 부과했던 것과 달리, LGT에 대해서는 이러한 감면 혜택을 적용하지 않았다.

2007년 4월 23일 통신위원회는 제140차 전체회의를 개최해 이동통신사들의 단말기 불법보조금 지급 관련 전기통신사업법 위반 행위에 대해 총 196억 원의 과징금을 24일 부과했다.⁴⁴⁾(Case O) 통신위원회는 2007년 1월 불법 보조금으로 시장이 과열됨에 따라 2007년 1월 18일부터 31일까지 SKT, KTF, LGT 및 KT 4개 사업자에 대해 조사를 벌였다. 과징금 액수는 당초 기준 과징금에서 20%를 감면하여 사업자별로 SKT 75억원, KTF 58억원, LGT 47억원 및 KT 16억원을 부과하였다. 이 과징금 부과에 대해 통신위원회는 2007년 1월 번호이동 및 010 신규 가입자에 대한 평균 불법 보조금 수준이 16만1천원으로 2006년 6월 조사 결과인 평균 12만8천원과 2006년 9월 조사 결과인 평균 13만9천원 보다 높아졌다고 판단했다. 특히, 불법보조금이 지급되면서 번호이동 가입자 및 010 신규가입자 위주의 단말기 판매량은 늘어났지만, 기기변경 가입자 비율은 급격히 감소한 특징을 보였다. 이에 대해 통신위원회는 ‘차별적, 음성적인 불법 보조금을 통한 가입자 빼앗기 경쟁으로 치우칠 경우 소비자들의 합리적인 단말기 구매를 저해하고 요금 및 서비스, 품질 위주의 본원적인 경쟁이 소홀해질 수 있다’며 ‘음성적인 불법보조금에 대해서는 지속적으로 단속을 실시하고 과징금 부과 이외의 실효적인 제재 방안도 병행할 계획’이라고 밝히기도 했다.

3. 스마트폰 출시 이후 규제정책(2010년부터 2014년까지)

2008년 3월 단말기보조금 규제 조항이 삭제되면서 2007년 4월 과징금 부과 이후 한국 통신 시장에서는 한동안 이동통신사의 불법 보조금에 대한 규제정책은 없었다. 그러나 스마트폰이 출시되면서 보조금 경쟁이 치열

44) 아이뉴스24(2007), ‘불법 보조금 지급 이통4사 과징금 196억원 부과’

해지자 2010년 9월 정부는 이동통신사들의 불법 보조금에 대한 규제정책을 다시 시작했다.

방송통신위원회는 2010년 9월 24일 전체회의를 개최하여 SKT, KT 및 LGU+가 2009년 상반기 이용자들에게 부당하게 차별적인 단말기 보조금을 지급함으로써 이용자이익을 저해한 행위에 대해 업무처리절차 개선 등의 시정명령과 함께 총 203억원의 과징금(SK 129억원, KT 48억원, LGU+ 26억원)을 부과하였다.⁴⁵⁾(CaseP) 2009년 2월 LGU+는 SKT가 LGU+로부터 번호이동한 가입자에게 KT로부터 번호이동한 가입자보다 많은 단말기 보조금을 지급하고 있는 사실에 대해 ‘번호이동 전 사업자 차별에 해당’하는 위법행위라고 방송통신위원회에 신고하였다. 이에 사실 조사에 착수한 방송통신위원회는 이동통신사들이 20대 가입자에게 다른 연령대의 가입자보다 많은 단말기 보조금을 지급하는 “연령대 차별” 및, 번호이동 및 신규 가입자에게 기기변경 가입자보다 많은 단말기 보조금을 지급하는 “가입형태별 차별”을 한 사실을 추가로 인지하였다. 그리고 2009년 상반기 중 가입 건에 대한 표본(SK 39만여 건, KT 11만여 건, LGU+ 13만3천여 건) 조사를 실시하였다. 그 결과 이동통신 3사가 자사 유통망에 가입자를 모집할 때 지급되는 수수료를 차등하는 방법으로 가입자들의 특성에 따라 단말기 보조금을 차별 지급하고 있었음을 확인하였다.

또한 번호이동 전 사업자 차별과 관련하여 보조금 차별이 있었던 기간과 없었던 기간을 구분하여 비교하였다. 차별이 있었던 기간 중 LGU+에서 SKT로 번호이동한 경우와 KT에서 SKT로 번호이동한 경우 가입자 간 단말기 보조금 차이는 평균 4만3천원에서 5만원으로 나타났다. 이는 2009년 2월부터 3월까지의 기간 중 차별이 없었던 기간의 보조금 차이가 평균 1천원에서 1만2천원 수준이었던 것과 비교해 볼 때, 번호이동 전 사업자 차별이 있었던 것이라고 판단하였다. 연령대 차별의 경우 차별이 있었던 기간 중 대상 연령대 가입자와 다른 연령대 가입자 간 단말기 보조금 차

45) 방송통신위원회 보도자료(2010년 9월)

이는 신규가입을 기준으로 할 때 SKT는 평균 4만1천원에서 7만9천원, KT는 1만9천원에서 8만원, LGU+는 5만1천원에서 5만6천원으로 나타났다. 이는 2009년 상반기 중 차별이 없었던 기간의 연령대 간 보조금 차이가 SKT 1천원, KT 1만3천원, LGU+ 3만4천원 수준임을 감안할 때 높은 보조금 차이를 보이는 수준이라고 판단한 것이다. 가입형태별 차별의 경우 SKT는 번호이동·신규 가입자에게 기기변경 가입자보다 12만1천원(35만2천원 - 23만1천원), KT는 4만9천원(28만2천원 - 23만3천원), LGU+는 5만7천원(26만7천원 - 21만원)의 단말기 보조금을 더 지급한 것으로 나타났다. 차별 정도를 보면 번호이동·신규의 경우 30만원 이상의 보조금을 받은 가입자는 SKT 62.6%, KT 45.6%, LGU+ 53%로 나타났고, 기기변경의 경우 20만원 미만의 보조금을 받은 가입자는 SKT 52.7%, KT 48.1%, LGU+ 41.6%로 파악되었다. 특히, 상대적으로 더 많은 보조금을 지급받는 번호이동·신규 가입자들 간에도 동일 단말기 구입자 간에 SKT는 0원에서 90만1천원, KT는 1만4천원에서 82만4천원, LGU+는 0원에서 49만9천원까지의 보조금 차이가 있었음을 확인했다.

이번 보조금 위반여부 선별과정에서 방송통신위원회는 제3장 제1절의4에서 언급한 위법성 판단기준을 적용하였다. 이용자에게 차별적으로 단말기 보조금을 제공하는 것을 일률적으로 금지할 경우, 일부 이용자의 편익마저 감소되고 기업의 자율적인 마케팅 경쟁을 과도하게 제한할 우려가 있으므로, 이용자 편익과 공정한 경쟁의 저해 우려, 이용자 간 차별 정도를 비용과 수익 관점에서 판단한다. 그리고 그 결과가 합리적 범위 내에 있는지를 기준으로 조사된 단말기 보조금을 지급한 표본들이 전기통신사업법에서 금지하고 있는 “전기통신설비를 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하는 행위”에 해당하는지 판단한다. 이 때에는 각 표본들의 보조금 “지급 수준”과 보조금 “차별 유형”을 나누어 판단하게 된다.

이로부터 1년이 지난 2011년 9월 방송통신위원회는 이동통신 사업자들에게 금지행위 중지 및 시정명령을 받은 사실의 신문 공표, 업무처리절차

개선 등 시정조치와 함께 총 136억 7천만원의 과징금을 부과하였다.⁴⁶⁾ (Case Q) 사업자별 SKT 68억 6천만원, KT 36억 6천만원, LGU+ 31억 5천만원의 과징금이 부과 되었다. 이와 함께 차후 위반행위가 재발될 경우 3회 위반에 해당되어 신규 가입자 모집금지인 영업정지가 적용되고, 시장 모니터링 결과에 따라 곧바로 조사에 착수할 수 있다는 점 등을 이동통신사에 경고하였다. 조사대상기간은 2011년 1월부터 6월까지였고 조사 대상은 기기변경 가입 건을 포함하여 이동통신 3사의 전체 가입 건 1,212만여 건 중 표본 45만여 건이었다. 이 때 방송통신위원회는 2010년 9월 의결된 “이동통신 3사의 차별적 보조금 지급 관련 이용자의 손해행위에 대한 시정조치”에 명시된 위법성 판단한 기준을 초과하는 보조금⁴⁷⁾을 지급한 비율이 SKT 40%, KT 38.5%, LGU+ 45.2% 수준이었다고 판단했다. 이는 2010년 9월 의결된 건에 비하여 이동통신사 모두 위반율이 다소 하락한 수준이었으나, 이동통신사 간의 위반율 차이는 2010년도 보다 오히려 증가했다. 위법성을 판단한 근거로는 전기통신사업법 제50조 제1항 제5호 및 동법 시행령 제42조 제1항 [별표 3] V. 5호 가목을 들었다.⁴⁸⁾ 방송통신위원회는 이동통신사가 특정 이용자에게 27만원을 초과하는 보조금을 지급하는 등 보조금을 부당하게 차별 지급한 행위가 이에 해당된다고 판단하여 시정명령(동법 제52조 제1항 각호) 및 과징금(동법 제53조의2)을 부과하기로 의결하였다.

방송통신위원회의 정책을 좀 더 구체적으로 살펴보면 시정명령을 통해 가입자를 모집하면서 부당하게 차별적인 단말기 보조금 지급 행위를 중지할 것과 시정명령을 받은 사실을 이동통신사들의 사업장과 대리점에 10일간 공표할 것, 시정명령 3개월 이내에 (i) 계약서에 단말기 출고가·판매가·보조금 및 요금할인 등을 기재하여 이용자에게 고지하는 절차를 마련하

46) 방송통신위원회 보도자료(2011년 9월)

47) 27만원 이상 보조금 지급 시 위법 하다고 판단함. 단 20개월 이상 된 재고단말은 제외

48) “전기통신설비 또는 그 밖의 경제적 이익 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공”하는 행위를 금지

고, (ii) 계약서에 기재된 단말기 출고가·판매가·보조금 및 요금할인 등을 전산에 입력하여 별도 관리하고, 미입력 시 개통절차가 진행될 수 없도록 하며, (iii) 전산에 입력된 단말기 출고가·판매가·보조금 및 요금할인 등 관련 자료의 전부 또는 일부를 방송통신위원회 요청 시 주 또는 월 단위로 제출하고, (iv) 계약서에 기재되거나 전산에 입력된 단말기 출고가·판매가·보조금 및 요금할인 등을 검증하고, 허위 입력 시 관련 직원 및 유통망을 제재하는 등 관리방안을 마련하며, (v) 단말기 보조금 지급유형 중 가입비·할부보증보험료 면제, 현금지급, 위약금 대납 등에 대하여 규제방안을 마련하도록 업무처리 절차를 개선할 것을 결정했다. 그리고 시정명령을 받은 날로부터 1개월 이내에 이상의 조치에 대한 이행계획을 수립하여 방송통신위원회에 제출하고, 각 시정조치 이행 기간 만료 후 10일 이내에 이행결과를 보고하라고 결정했다.

또한 방송통신위원회는 반복적인 위법 행위에 대한 실효성 있는 제재를 위해 2010년 전기통신사업법 개정함으로써 같은 위반행위 3회 반복 시 “3개월 이내의 신규가입자 모집 금지”를 부과⁴⁹⁾할 수 있게 되었다. 이러한 법 개정 취지에 따라 방송통신위원회는 이동통신사의 차별적 보조금 지급 행위에 대해 (i) 차후 위반행위 재발 시 3회 위반에 해당되므로 신규가입자 모집금지를 적용한다는 점과 (ii) 시장 모니터링 결과 등에 따라 과열되었다고 판단된 경우 곧바로 조사에 착수할 수 있다는 점을 서면 경고하였다. 이를 통해 방송통신위원회는 정보 접근성이 떨어지고 협상력이 약해 이동전화 서비스 가입 시 상대적으로 불이익을 받았던 가입자에 대한 차별이 상당부분 해소되고, 이동전화 시장에서 과도한 보조금 지급으로 인한 마케팅비 경쟁이 줄어들며, 요금인하 및 품질개선 등 본원적 경쟁이 촉진되어 이로 인한 혜택이 모든 이용자에게 돌아가는 정책 효과를 기대하였

49) 전기통신사업법 제52조① 10. 이용자의 신규 모집 금지(금지기간을 3개월 이내로 하되, 제1부터 제9호까지의 조치에도 불구하고 같은 위반행위가 3회 이상 반복되거나 그 조치만으로는 이용자의 피해를 방지하기가 현저히 곤란하다고 판단되는 경우로 한정한다)

다.

그럼에도 불구하고 이동통신시장의 보조금 경쟁은 2012년 6월 갤럭시S3 출시 및 9월 갤럭시노트 출시와 함께 과열되었고, 방송통신위원회는 2012년 12월 24일 전체회의를 개최하여, SKT, KT 및 LGU+가 이동전화 가입자를 모집하는 과정에서 단말기 보조금을 차별적으로 지급하면서 이용자를 부당하게 차별한 행위에 대해 총 66일간의 신규가입자 모집 금지(SK 22일, KT 20일, LGU+ 24일)와 함께 총 118억 9천만원의 과징금(SK 68억 9천만원, KT 28억 5천만원, LGU+ 21억 5천만원)을 부과하기로 의결하였다.⁵⁰⁾(CaseR) 방송통신위원회는 SKT, KT 및 LGU+가 이용자들에게 단말기 보조금을 지급함에 있어 부당한 이용자 차별이라고 판단되는 기준인 27만원을 초과하여 지급한 사실을 인지하고, 2012년 9월 13일부터 조사를 실시하였다. 조사 대상은 2012년 7월 1일부터 12월 10일까지의 기간 중 통신사업자 전체 가입 건수 1,062만 건 중 47만 4천 건을 표본으로 분석하였다. 그 결과 이동통신사들이 이용자들에게 단말기 보조금을 지급함에 있어 부당한 이용자 차별이라고 판단되는 기준을 초과하여 지급한 위반율은 SKT 43.9%, KT 42.9%, LGU+ 45.5%였고, 이동통신사들의 전체 위반율은 이전 조사보다 19.3% 감소하여 시장은 다소 안정화된 것으로 판단하였다.

가입형태 별 위반율은 번호이동 위반율이 번호이동 조사건수의 54.0%, 신규 가입 위반율은 신규 가입 조사건수의 39.8%, 기기변경 가입 위반율은 기기변경 가입 조사건수의 28.5%였고, SKT와 KT는 번호이동에 있어서, SKT와 LGU+는 신규가입에 있어서, LGU+는 기기변경에 있어서 위반율이 상대적으로 높게 나타났다. 연령대별 위반율은 10세에서 29세 미만의 가입자에 대해서는 SKT가, 30세에서 39세 미만에 대해서는 KT가, 40세 이상에 대해서는 LGU+가 높게 나타났다.

이러한 조사 결과를 바탕으로 방송통신위원회는 과징금 부과와 영업정지 처분을 동시에 하였다. 영업정지의 경우 2011년 9월 행정 처분 당시 차후

50) 방송통신위원회 보도자료(2012년 12월)

위반행위 재발이 3회 위반인 경우 3개월 이내의 신규모집 금지 적용을 사전 경고한 점과 2011년 11월 LTE 출시 이후 방송통신위원회의 수차례의 행정지도에도 불구하고 위반 행위가 지속된 점, 조사 이후에도 위반율이 지속된 점 등을 종합적으로 고려하여 내려진 결정이었다. 다만, 이동통신사의 영업정지가 장기간 지속될 경우 이용자 불편이 초래될 수 있고, 2008년 보조금 허용 이후 부당한 이용자 차별 행위가 처음 적용되었으며, 과징금이 동시 부과된다는 점을 감안하여 시장 안정화에 필요한 최소한의 기한인 20일을 기준으로 사업별 위반 정도인 위반율과 위반 행위가 시장에 미치는 영향 등을 고려하여 SKT 22일, KT 20일, LGU+ 24일의 영업정지 기간을 부과하였다. 또한 방송통신위원회는 과징금 부과에 경우 위반행위의 내용과 정도를 판단하여 기준 과징금을 결정하였고, 여기에 필수적 가중과 추가적 가중 또는 감경을 거쳐 최종 부과액을 결정하였다.⁵¹⁾

이후 방송통신위원회에서는 2013년 3월 14일 전체회의를 개최하여, SKT, KT 및 LGU+가 이동전화 가입자를 모집하는 과정에서 단말기 보조금을 차별적으로 지급하면서 이용자를 부당하게 차별한 행위에 대해 시정명령과 함께 총 53억 1천만원의 과징금(SK 31억4천만원, KT 16억1천만원, LGU+ 5억6천만원)을 부과하기로 의결하였다.⁵²⁾(CaseS) 이번 제재는 지난 2012년 12월 24일과 2013년 1월 18일 게릴라성 보조금 지급으로 시장 질서를 왜곡시킨 것에 대해 위반주도 사업자를 선별하여 강력하게 처벌해야 한다는 지적에 따라 시장과열 주도사업자를 선별하여 제재하였다는 특징이 있었다. 조사대상기간 중 시장상황을 분석한 결과, 연말연시 연휴가 끝나는 2013년 1월 1일을 기준으로 2012년 12월 25일부터 31일까지

51) 필수적 가중은 이동통신사가 최근 3년간 동일한 위반 행위로 시정명령과 과징금을 '10년 9월과 '11년 9월 총 2회 부과 받았기 때문에 필수적 가중 사유에 해당되지 않는 것으로 파악되었다. 또한, 향후 동일한 위반행위로 제재를 받을 경우에는 3회에 해당되어 필수적 가중 사유로 적용되었으며, 추가적 가중 또는 감경은 조사 이후 이동통신사가 지속한 위반행위에 대한 모니터링 결과 별점 및 위반의 정도, KT가 9월 시장 과열의 원인을 일부 제공한 점을 각각 가중요인으로, 통신사들이 모두 조사에 적극 협력하고, 온라인 불법 마케팅 개선을 위해 노력한 점은 감경요인으로 판단하였다.

52) 방송통신위원회 보도자료(2013년 3월)

는 SKT가 KT보다 위반율이 8.6% 높았고, 위반 일수도 3일이 더 많았으며, 주도사업자 선정기준에 따른 벌점도 1.7점 높았다. 그러나 2013년 1월 1일부터 7일까지는 KT가 SKT보다 위반율이 7.2% 높았고, 위반 일수도 4일 더 많았으며, 주도사업자 선정 벌점도 1점 높게 나타나 SKT와 KT 양사 모두 주도 사업자로 선정되었다. 또한 최근 이동통신사들의 순차적 신규모집 금지기간 중 "가입자 뺏기"를 통한 시장과열 현상이 나타났던 점을 고려하여 정부는 제재 실효성 확보차원에서 신규모집 금지보다는 과징금을 부과하는 것으로 결정하였다. 이번 과징금의 경우 대상기간이 14일로 단기간인 점을 고려하면 과징금 액수가 적었다고 할 수 없었다. 이 과징금 부과와 함께 방송통신위원회는 향후 주도 사업자 위주로 처벌하되 가급적 단일 주도사업자만을 차등하여 가중 처벌하겠다고 결정하였다.

아이폰5가 출시된 2012년 12월과 갤럭시S4가 출시된 2013년 4월을 기점으로 다시 신규고객 모집을 위한 통신사의 불법 보조금 경쟁이 치열해졌다. 이에 대해 방송통신위원회는 2013년 7월 18일 전체회의를 개최하여, 이동통신사들이 이동전화 가입자를 모집하는 과정에서 단말기 보조금을 차별적으로 지급하면서 이용자를 부당하게 차별한 행위에 대해 SKT 364억6천만원, KT 202억4천만원, LGU+ 102억6천만원 등 총 669억6천만원의 과징금을 부과하고, 위반 주도사업자로 판단된 KT에 대해 신규모집 금지 7일을 부과하기로 의결하였다.⁵³⁾(CaseT) 이번 제재의 대상기간은 2013년 1월 8일부터 3월 13일까지의 신규모집 금지기간과 그 한 달 뒤인 2013년 4월 22일부터 5월 7일까지의 기간이며, 이동통신사가 단말기 보조금을 과도하게 지급하여 시장과열이 발생함에 따라 사실조사를 실시했던 결과를 토대로 제재조치 하였다. 조사결과 신규모집 금지기간 중 위법성 판단기준인 27만원을 초과한 보조금 지급비율은 71.9%였고, 사업자별로는 SKT 73.8%, KT 73.1%, LGU+ 66.0%로 매우 높은 위반율을 보였다. 또한, 보조금 수준도 이동통신사 평균 41만7천원이었고, 사업자별로는 SKT 42만원,

53) 방송통신위원회 보도자료(2013년 7월)

KT 43만6천 원, LGU+ 38만1천 원으로 매우 높게 나타났다. 또한 과열기간인 2013년 4월 22일부터 5월 7일까지는 위법성 판단기준을 초과한 비율이 51%였고, 사업자별로는 SKT 48.5%, KT 55.6%, LGU+ 48.8%였다. 또한, 보조금 수준은 이동통신사 평균 30만3천 원이었고, 사업자별로는 SKT 29만7천 원, KT 32만6천 원, LGU+ 27만8천 원이었다. 위반율과 보조금 수준은 모두 신규모집 금지 기간보다는 낮았으나, 이전 조사결과와는 비슷하거나 다소 높게 나타났다.

이러한 과징금 부과에도 불구하고 이동통신사들의 불법 보조금 경쟁은 계속되었고 그 결과 방송통신위원회는 2013년 12월 27일 전체회의를 개최하여 이동통신사들에 대해 SKT 560억원, KT 297억원, LGU+ 207억원 등 총 1,064억원의 역대 최고 과징금을 부과하였다.⁵⁴⁾ 그리고 이와 함께 주요 이동통신3사 모두에게 45일씩의 영업정지 처분을 내렸다.(Case U) 영업정지 기간은 SKT는 2014년 4월 5일부터 5월 19일, KT는 3월 13일부터 4월 25일, LGU+는 3월 13일부터 4월 4일 및 4월 27일부터 5월 18일까지였다. 이번 행정처분의 조사대상기간은 2013년 5월 17일부터 7월 16일까지인 61일간과 2013년 8월 22일부터 10월 31일까지인 71일간이었고, 2013년 10월부터 12월까지 실시한 사실조사 결과를 토대로 제재조치가 이루어졌다. 조사결과 위법성 판단기준인 27만 원을 초과한 보조금 지급 비율은 평균 64.2%이었고, 사업자별로는 SKT 64.3%, KT 65.8%, LGU+ 62.1%였다. 또한, 보조금 수준은 이동통신사 평균 41.4만 원이었고, 사업자별로는 SKT 42.1만 원, KT 43만 원, LGU+ 38만 원이었다. 역대 최고의 과징금 부과에도 불구하고 방송통신위원회는 과열주도사업자를 선정하지 않기로 결정하였다. 사업자간 위반 정도가 비슷하고 벌점합계가 가장 높은 사업자와 차순위 사업자의 차이가 미미한 상황에서 벌점이 높은 사업자만을 강력히 제재하는 것은 제재 형평성 등의 측면에서 타당하지 않다고 보았기 때문이다. 이 행정처분 당시 특이점은 하이마트, 이마트 등 대형 할인점에서

54) 방송통신위원회 보도자료(2013년 12월)

과다 보조금이 지급된다는 점을 고려하여 온라인, 대형유통점 등의 조사표본 비중을 높였다는 것이며, 향후에도 법 위반이 높은 부분에 대해 조사표본을 확대할 것임을 공표하였다는 점이다. 또한 방송통신위원회는 게릴라식, 스팸성 불법 보조금 지급행위를 상시 단속하고, 정기조사를 검토·추진하는 등 이동통신시장 안정화를 위한 노력을 더욱 강화하기로 결정하였다.

이러한 정부의 강력한 과징금 부과에도 불구하고 통신시장에서 불법보조금 지급을 통한 가입자 확보 경쟁은 계속되었다. 이에 방송통신위원회는 2014년 3월 13일 전체회의를 개최하여, 이동통신사가 단말기 보조금 지급과 관련하여 이용자를 부당하게 차별한 행위를 제재하기로 의결하였다.⁵⁵⁾ (Case V) 사업자별로는 SKT 166억5천만원, KT 55억5천만원, LGU+ 82억5천만원 등 총 304억5천만원의 과징금을 부과하였다. 이와 함께 시장과열을 주도한 것으로 판단된 SKT, LGU+에 대해서는 각각 7일, 14일 동안 신규가입자 모집 금지 결정을 하였으나, 이에 대해 두 이동통신사는 불복 절차를 진행하였고 영업정지 처분에 대해서는 차후 결정하기로 하였다. 조사기간은 2014년 1월 2일부터 2월 13일까지였고 이 기간 중 이동통신사의 신규 및 기변가입계약을 대상으로 실시한 단말기 보조금 지급 관련 사실조사 결과를 토대로 행정처분이 이루어졌다. 조사결과에 따르면, 동 기간 중 위법성 판단기준인 27만원을 초과한 보조금 지급 비율은 이동통신사 평균 57.3%이고, 사업자별로는 SKT 59.8%, LGU+ 58.7% KT 51.5%로 나타났다. 위반 평균보조금 수준은 평균 57만9천원이었으며, 사업자별로는 SKT 58만원, KT 56만6천원, LGU+ 58만7천원으로 나타났다. 또한 사업자의 시장과열 주도 여부를 판단하기 위해 위반율과 위반평균보조금, 정책반영도 등을 기준으로 별점을 부여한 결과 LGU+ 93점, SKT 90점, KT 44점 순으로 나타났다고 밝혔다. 방송통신위원회의 결정에 따라 시장과열을 주도한 LGU+와 SKT에 대해 14일과 7일 간의 영업정지 처분을 하였으나

55) 방송통신위원회 보도자료(2014년 3월)

이에 대해 두 이동통신사는 불복 절차를 진행하였고 영업정지 처분에 대한 결정은 뒤로 미루어졌다.⁵⁶⁾

이 행정처분 당시 방송통신위원회는 정부 제재에도 불구하고 시장이 과열되는 악순환의 고리를 끊어내기 위해서는 기존과는 다른 새로운 수단이 필요하다고 밝히면서 주식시장에서의 서킷 브레이커 제도 등과 같이 시장과열을 방지할 수 있는 다양한 방안을 검토해볼 것을 제안하였다. 또한, 단말기 보조금과 관련된 부당한 이용자 차별 완화를 위해 위반사업자에 대해서는 향후에도 강력히 제재하는 한편, 지속적인 제도개선을 병행 추진할 계획이라고 밝히면서 2014년 5월 28일 공포되고 2014년 10월 1일 시행된 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률의 제정 가능성을 제시하였다.

56) 이에 대해 방송통신위원회는 8월 21일 전체회의에서 SKT는 2014년 9월 11일부터 17일까지 7일간, LGU+는 2014년 8월 27일부터 9월 2일까지 7일간 영업정지를 결정하였다.

제 3 절 연구가설 설정

이 논문에서는 ‘단말기 불법 보조금에 대한 정부 규제정책의 영향력은 그 형태에 따라 통신 사업자 별로 다르게 나타난다’는 가설을 검증하고자 한다. 일반적으로 정부 정책은 규제 형태에 따라 그 효과가 달라지며, 규제가 전체 대상에 일괄적으로 이루어지는지 또는 특정 대상에 차별적으로 이루어지는지에 따라 영향력이 다르게 나타난다. 이 논문에서는 이러한 정부 규제정책의 영향력을 분석하기 위해 다음 3가지 가설을 검증해보고자 한다.

가설1) 정부의 불법 보조금 규제정책수단인 징벌적 과징금 부과와 영업정지 처분이 동시에 이루어질 때 유의미한 효과가 있다.

최근 실시된 불법 보조금 규제정책은 통신업체에 대해 과징금 부과와 영업정지 처분을 동시에 했다. 과거 정부가 이동통신 사업자들의 불법적인 보조금 지급에 대해 과징금 처분을 위주로 하였다는 점에서, 이러한 정부의 움직임은 시장 왜곡의 개선에 대한 강한 의지를 반영하고 있는 것이다. 실제 그 결과에 있어서도 그 동안 매우 불안정했던 보조금 시장이 안정화 되고 더 나아가 침체되는 경향이 나타났다. 그러므로 이 두 가지 정부 정책이 동시에 진행될 때, 과징금 부과만 단독으로 이루어지는 경우보다 유의미한 효과가 있다는 가설을 검증하고자 한다.

가설2) 정부의 불법 보조금 규제정책수단 중 징벌적 과징금은 모든 통신사들에 동시에 부과될 경우, 사업자들에게 유의미한 효과가 없다.

앞 절에서 살펴본 바와 같이 전통적 정책수단인 과징금 부과와 영업정지

처분은 방송통신위원회에서 일정한 조사 기간 및 조사 대상을 선정하여 건 별로 위법성 판단기준을 근거로 한 법 위반 정도에 따라 이동통신사들의 보조금 정책에 제재를 가하는 것으로서 징벌적 성격을 가지고 있다. 몇 차례의 예외는 있었으나 지금까지 정부의 과징금 처분은 모든 이동통신사들을 동시에 조사하여 부과하는 것이 원칙이었다. 징벌적 과징금의 일차적인 목적은 통신사들의 위법행위에 대해 과세하는 것이겠지만, 이와 함께 재발을 방지하는 데에 2차적인 목적이 있다. 그러나 모든 이동통신사들에 동시에 과징금을 부과하는 것은 차별성이 떨어지기 때문에 재발방지의 목적을 달성하기 어려울 것이다. 다시 말해 현재 과점경쟁 상황인 통신시장에서 모든 사업자들에게 차별성이 없이 동시에 가해지는 행정처분은 정부의 세수 확보 목적을 달성할 수는 있겠지만 이동통신사들에게 실질적인 제재가 되지는 못할 것이다.

가설3) 정부의 불법 보조금 규제정책 수단 중 영업정지 처분은 개별 통신사에 부여 될 때 유의미한 효과가 있다.

일반적으로 정부의 영업정지 처분이 모든 통신사에게 동시에 결정되더라도 영업정지 기간은 개별 통신사별로 다르게 부과 된다. 이는 영업정지 결정은 형평성을 고려하여 모든 사업자에게 동시에 하더라도 영업정지 기간에 차별을 두어 그 정책효과를 극대화하려는 목적을 가지고 있다. 이러한 영업정지 처분은 특정 사업자의 영업활동에 제한을 두는 것이고 결국 가입자 이탈이라는 실질적인 피해를 가져올 수 있다. 그러므로 이동통신사업자에 대해 선별적으로 진행되는 영업정지 처분은 유의미한 정책 효과가 있다고 판단되는 바 이에 대해 검증한다.

제 4 절 변수의 정의

1. 종속변수

이 논문에서는 정부 정책이 이동통신사에 미친 영향력을 측정하기 위해, 이동통신업체(SKTEL, KT, LGU+)의 가입자 수 및 통신사별 번호이동 수를 정부 정책으로 인한 종속변수로 한다. 통신사업자들은 가입자로부터 받는 통신료 및 휴대폰 판매 수익이 주요 수입원이기 때문에 가입자 수를 확보하는 것이 이윤 극대화에 매우 중요하다. 실질적으로 주요 통신 사업들의 직영 영업점 및 판매 대리점에서는 가입자 수 확보를 위해 법에 규정된 한도를 넘어서는 보조금 정책을 사용하고 있고 정부에서는 이러한 현상을 시장 왜곡 현상으로 판단하고 있다. 그렇기 때문에 통신사업자의 주요 경영 변수인 통신 가입자 수 변동은 정부 정책이 사업자에게 주는 영향의 간접 지표로 사용될 수 있다. 일차적으로는 개별 통신사의 가입자 수 변동을 각 통신사가 정부 정책으로 인해 받은 영향력의 지표로 판단할 수 있으나, 2004년도 번호이동 제도가 도입된 이래에 사업자 간의 번호이동이 지속적으로 진행되고 있으며 한국 통신시장의 가입자 수 증가가 정체되어 가고 있는 시점에서 번호이동 가입자 수의 변동 또한 정부 정책 변동이 사업자에게 미치는 영향력을 판단하는 간접 변수로 볼 수 있다.

[표9]는 주요 이동통신업체별 가입자 수를 연구 대상기간인 2004년 1월부터 2014년 6월까지 월 단위, 사업자별로 정리한 것이다.⁵⁷⁾ 2004년 3천 4백만 명 수준이었던 가입자 수는 2014년 6월 기준 5천5백7십만 명 수준으로 2004년 대비 63.6% 증가하였다. 각 사업자 별로 보면 2004년 SKT가입자 수는 1천8백3십만 명에서 2014년 2천7백9십만 명으로 52% 증가하였고, KT는 1천8십만 명에서 1천6백8십만 명으로 55% 증가하였으며, LGU+는 4백8십만 명에서 1천1백만 명으로 124% 증가하였다. 주요 통신 3사업자의

57) 한국통신사업자연합회(KTOA)

가입자 수가 모두 50%이상 증가하였으나, LGU+의 가입자 수 증가율이 가장 높은 것을 확인할 수 있다. 사업자 별로 전체 통신시장의 점유율을 살펴보면 2004년 1월을 기준으로 SKT는 54%, KT 32%, LGU+ 14%였으나, 2014년 6월을 기준으로 각각 50%, 30%, 20%로 변화되어, LGU+는 시장 점유율이 5% 확대되었고 SKT와 KT는 각각 4%, 2% 축소되었음을 확인할 수 있다.

또 다른 종속 변수인 통신사별 번호이동 수를 번호이동이 시작된 2004년부터 월 별로 [표10]에 정리하였다.⁵⁸⁾ 2004년 1월에는 SKT에서 KT, LGU+로만 번호이동이 가능했고 그 이동 가입자 수가 각각 203,853명, 101,414명으로 총 305,267명의 번호이동이 있었다. SKT가 처음으로 번호이동을 통해 가입자 수를 확보할 수 있었던 것은 2004년 7월로, 277,751명이 2위 사업자인 KT로부터 번호이동을 하였다. 2014년 6월에는 사업자 상호 간 복잡한 형태의 번호이동 현상이 발생하고 있음을 확인할 수 있고, 그 수도 846,592명으로 2004년 대비 191% 증가하였다. 2014년 6월을 기준으로 각 사업자별 번호이동 수는 SKT 310,264명, KT 247,086명, LGU+ 213,747명, MVNO 75,494명이다. MVNO의 경우 각 사업자로부터의 번호이동을 2012년 4월부터 시작했고, 지금까지의 누적 번호이동 수는 1,376,197명이다. 2014년 6월까지의 누적 번호이동 수는 SKT가 41,326,605명, KT 34,252,521명, LGU+ 22,842,369명으로 MVNO 포함 총 누적 번호이동 수는 99,033,165명이다.

58) 한국통신사업자연합회(KTOA)

[표9] 주요 이동통신업체별 가입자 수 추이

2004년 이동전화서비스 가입자 현황

구분	2004.1	2004.2	2004.3	2004.4	2004.5	2004.6	2004.7	2004.8	2004.9	2004.10	2004.11	2004.12
SKT	18,296,051	18,358,155	18,438,865	18,499,498	18,604,312	18,595,419	18,772,208	18,791,004	18,603,118	18,644,574	18,708,134	18,783,338
KT	10,806,873	11,052,107	11,291,685	11,518,657	11,770,034	11,946,355	11,757,391	11,568,427	11,709,195	11,703,908	11,721,242	11,728,932
LGU+	4,922,367	5,059,028	5,273,433	5,546,139	5,654,059	5,699,220	5,672,045	5,739,825	5,834,242	5,904,194	6,012,715	6,073,782
합계	34,025,291	34,469,290	35,003,983	35,564,294	36,028,405	36,240,994	36,201,644	36,099,256	36,146,555	36,252,676	36,442,091	36,586,052

2005년 이동전화서비스 가입자 현황

구분	2005.1	2005.2	2005.3	2005.4	2005.5	2005.6	2005.7	2005.8	2005.9	2005.10	2005.11	2005.12
SKT	18,844,906	18,934,723	19,007,083	19,060,452	19,136,262	19,195,945	19,233,841	19,276,799	19,341,628	19,402,651	19,469,921	19,530,117
KT	11,821,496	11,949,212	12,041,697	12,047,456	12,109,275	12,165,543	12,228,991	12,270,067	12,279,428	12,308,248	12,327,010	12,302,357
LGU+	6,038,620	6,037,918	6,057,824	6,125,705	6,160,112	6,189,670	6,220,585	6,240,785	6,290,129	6,348,413	6,421,492	6,509,849
합계	36,705,022	36,921,853	37,106,604	37,233,613	37,405,649	37,551,158	37,683,417	37,787,651	37,911,185	38,059,312	38,218,423	38,342,323

2006년 이동전화서비스 가입자 현황

구분	2006.1	2006.2	2006.3	2006.4	2006.5	2006.6	2006.7	2006.8	2006.9	2006.10	2006.11	2006.12
SKT	19,590,725	19,669,396	19,732,765	19,778,285	19,848,994	19,984,106	19,973,421	19,982,374	20,031,877	20,121,621	20,201,852	20,271,133
KT	12,373,047	12,455,370	12,538,931	12,562,633	12,584,151	12,633,744	12,717,599	12,732,157	12,772,526	12,804,661	12,863,093	12,913,699
LGU+	6,551,769	6,607,905	6,645,097	6,655,266	6,697,047	6,764,638	6,813,755	6,841,241	6,898,807	6,939,573	6,983,013	7,012,283
합계	38,515,541	38,732,671	38,916,793	38,996,184	39,130,192	39,382,488	39,504,775	39,555,772	39,703,210	39,865,855	40,047,958	40,197,115

2007년 이동전화서비스 가입자 현황

구분	2007.1	2007.2	2007.3	2007.4	2007.5	2007.6	2007.7	2007.8	2007.9	2007.10	2007.11	2007.12
SKT	20,368,645	20,561,211	20,732,687	20,892,524	21,079,398	21,357,507	21,387,201	21,459,213	21,606,008	21,714,246	21,816,140	21,968,169
KT	12,973,672	13,075,929	13,156,123	13,255,075	13,358,743	13,511,560	13,525,868	13,532,605	13,583,414	13,597,830	13,632,228	13,720,734
LGU+	7,075,933	7,134,908	7,212,357	7,261,504	7,345,023	7,450,755	7,465,854	7,518,159	7,611,738	7,685,486	7,748,249	7,808,638
합계	40,418,250	40,772,048	41,101,167	41,409,103	41,783,164	42,319,822	42,378,923	42,509,977	42,801,160	42,997,562	43,196,617	43,497,115

2008년 이동전화서비스 가입자 현황

구분	2008.1	2008.2	2008.3	2008.4	2008.5	2008.6	2008.7	2008.8	2008.9	2008.10	2008.11	2008.12
SKT	22,095,984	22,246,343	22,370,783	22,473,725	22,601,349	22,744,198	22,770,238	22,816,528	22,875,785	22,927,814	22,979,582	23,032,045
KT	13,789,461	13,855,370	13,940,154	14,006,280	14,080,071	14,165,262	14,187,168	14,218,409	14,258,546	14,294,089	14,329,264	14,365,233
LGU+	7,860,005	7,904,377	7,955,109	8,006,775	8,056,320	8,073,363	8,093,767	8,114,173	8,140,180	8,163,677	8,186,403	8,209,706
합계	43,745,450	44,006,090	44,266,046	44,486,780	44,737,740	44,982,823	45,051,173	45,149,110	45,274,511	45,385,580	45,495,249	45,606,984

2009년 이동전화서비스 가입자 현황

구분	2009.1	2009.2	2009.3	2009.4	2009.5	2009.6	2009.7	2009.8	2009.9	2009.10	2009.11	2009.12
SKT	23,118,385	23,218,119	23,347,509	23,468,427	23,681,829	23,830,886	24,013,057	24,073,913	24,137,036	24,178,280	24,223,187	24,269,553
KT	14,419,003	14,476,597	14,547,345	14,626,987	14,653,883	14,712,823	14,804,718	14,853,352	14,904,133	14,938,428	14,977,122	15,016,195
LGU+	8,240,339	8,293,907	8,340,589	8,401,759	8,470,602	8,527,490	8,581,797	8,600,380	8,618,896	8,633,578	8,645,954	8,658,474
합계	45,777,727	45,988,623	46,235,443	46,497,173	46,806,314	47,071,199	47,399,572	47,527,645	47,660,065	47,750,286	47,846,263	47,944,222

2010년 이동전화서비스 가입자 현황

구분	2010.1	2010.2	2010.3	2010.4	2010.5	2010.6	2010.7	2010.8	2010.9	2010.10	2010.11	2010.12
SKT	24,435,145	24,628,773	24,824,527	24,932,320	25,071,500	25,146,337	25,242,567	25,332,382	25,445,309	25,498,479	25,613,970	25,705,049
KT	15,085,549	15,208,278	15,367,972	15,460,131	15,539,046	15,594,035	15,631,742	15,691,016	15,831,419	15,871,634	15,992,449	16,040,527
LGU+	8,699,094	8,740,086	8,785,627	8,814,262	8,854,384	8,868,349	8,928,456	8,964,581	8,932,934	8,955,078	9,014,836	9,021,665
합계	48,219,788	48,577,137	48,978,126	49,206,713	49,464,930	49,608,721	49,802,765	49,987,979	50,209,662	50,325,191	50,621,255	50,767,241

2011년 이동전화서비스 가입자 현황

구분	2011.1	2011.2	2011.3	2011.4	2011.5	2011.6	2011.7	2011.8	2011.9	2011.10	2011.11	2011.12
SKT	25,811,727	25,882,959	25,988,510	26,069,453	26,203,566	26,268,972	26,320,632	26,403,877	26,428,279	26,444,500	26,452,876	26,552,716
KT	16,138,304	16,241,396	16,298,904	16,338,817	16,401,352	16,296,196	16,249,330	16,336,100	16,391,191	16,442,463	16,544,727	16,563,158
LGU+	9,030,975	9,042,096	9,077,164	9,107,884	9,149,138	9,185,026	9,208,110	9,223,024	9,305,346	9,312,619	9,339,816	9,390,919
합계	50,981,006	51,166,451	51,364,578	51,516,154	51,754,056	51,750,194	51,778,072	51,963,001	52,124,818	52,199,582	52,337,419	52,506,793

[표10] 이동통신업체별 번호이동 수 추이

2004년 이동전화 번호이동자 수 현황

구분		2004.1	2004.2	2004.3	2004.4	2004.5	2004.6	2004.7	2004.8	2004.9	2004.10	2004.11	2004.12
SKT	KT-SKT	0	0	0	0	0	0	277,751	67,743	5,744	62,131	59,578	94,466
	LGU+-SKT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	MVNO-SKT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SKT-SKT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
KT	SKT-KT	203,853	102,282	111,077	139,508	167,228	137,489	53,611	29,698	90,075	64,563	74,478	97,210
	LGU+-KT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	MVNO-KT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	KT-KT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LGU+	SKT-LGU+	101,414	81,594	103,155	122,146	92,414	73,100	23,116	60,240	49,959	46,169	56,135	47,635
	KT-LGU+	0	0	0	0	0	0	20,504	45,724	42,995	39,701	51,802	41,773
	MVNO-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	LGU+-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계		305,267	183,876	214,232	261,654	259,642	210,589	374,982	203,405	188,773	212,564	241,993	281,084

2005년 이동전화 번호이동자 수 현황

구분		2005.1	2005.2	2005.3	2005.4	2005.5	2005.6	2005.7	2005.8	2005.9	2005.10	2005.11	2005.12
SKT	KT-SKT	135,862	106,099	112,711	131,266	132,655	108,700	124,721	130,804	136,579	125,288	122,148	120,562
	LGU+-SKT	115,197	49,159	48,823	55,483	56,329	47,850	53,638	52,495	55,175	50,556	49,240	50,091
	MVNO-SKT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SKT-SKT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
KT	SKT-KT	145,295	120,638	125,453	120,782	125,365	109,153	130,878	136,447	127,746	119,193	108,777	116,971
	LGU+-KT	106,024	57,555	56,743	47,863	48,546	34,837	42,989	45,194	40,290	36,930	35,958	39,823
	MVNO-KT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	KT-KT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LGU+	SKT-LGU+	72,142	32,654	43,690	69,318	58,399	50,833	55,168	53,596	61,840	56,912	57,385	64,263
	KT-LGU+	75,069	33,629	47,696	72,072	55,084	43,222	50,240	47,503	56,980	49,588	51,951	62,575
	MVNO-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	LGU+-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계		649,589	399,734	435,116	496,784	476,378	394,595	457,634	466,039	478,610	436,467	425,459	454,285

2006년 이동전화 번호이동자 수 현황

구분		2006.1	2006.2	2006.3	2006.4	2006.5	2006.6	2006.7	2006.8	2006.9	2006.10	2006.11	2006.12
SKT	KT-SKT	154,166	166,271	165,759	91,112	133,247	271,021	150,509	143,418	188,925	211,267	174,481	197,305
	LGU+-SKT	63,112	60,338	60,004	41,186	63,667	102,104	61,278	54,853	69,905	76,213	65,795	72,300
	MVNO-SKT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SKT-SKT	0	0	0	0	140	519	781	1016	1463	1785	2026	1893
KT	SKT-KT	155,588	164,413	172,963	81,071	121,636	269,938	165,808	153,150	184,796	210,929	186,925	209,427
	LGU+-KT	58,554	61,534	65,694	34,884	53,803	101,045	58,428	55,585	64,521	69,467	64,446	72,240
	MVNO-KT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	KT-KT	0	0	0	0	0	57	42	406	778	435	364	463
LGU+	SKT-LGU+	60,465	62,672	59,056	37,869	62,262	106,710	72,823	64,459	80,682	77,169	72,778	69,770
	KT-LGU+	60,741	67,880	62,168	35,164	58,633	104,580	68,526	60,392	78,678	74,959	71,986	70,411
	MVNO-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	LGU+-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계		552,626	583,108	585,644	321,286	493,388	955,974	578,195	533,279	669,748	722,224	638,801	693,809

2007년 이동전화 번호이동자 수 현황

구분		2007.1	2007.2	2007.3	2007.4	2007.5	2007.6	2007.7	2007.8	2007.9	2007.10	2007.11	2007.12
SKT	KT-SKT	266,850	155,857	285,753	259,658	261,075	78,990	235,799	134,860	125,534	125,886	181,375	199,308
	LGU+-SKT	95,737	84,052	107,375	94,701	134,461	59,634	93,199	106,067	79,581	75,059	101,707	54,317
	MVNO-SKT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SKT-SKT	2259	2085	2545	2086	2970	6506	31741	73126	76516	136871	88885	85552
KT	SKT-KT	263,024	156,893	286,111	257,103	260,039	77,964	229,324	134,034	123,568	125,986	180,139	197,064
	LGU+-KT	88,021	65,732	81,250	79,527	77,358	68,973	71,428	77,799	65,692	77,368	75,189	79,250
	MVNO-KT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	KT-KT	591	531	19050	81912	45396	73556	126857	156041	101844	101314	89975	79335
LGU+	SKT-LGU+	96,269	84,752	102,387	93,053	134,188	60,427	92,966	101,923	81,383	73,599	101,846	54,020
	KT-LGU+	98,103	80,094	97,424	82,130	103,664	95,894	82,262	102,331	84,729	103,456	101,911	97,753
	MVNO-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	LGU+-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계		910,854	629,996	981,895	950,170	1,019,151	521,944	963,576	886,181	738,847	819,539	921,027	846,599

2008년 이동전화 번호이동자 수 현황

구분		2008.1	2008.2	2008.3	2008.4	2008.5	2008.6	2008.7	2008.8	2008.9	2008.10	2008.11	2008.12
SKT	KT-SKT	131,267	198,411	396,152	255,335	319,133	347,180	248,557	131,927	126,072	112,146	92,610	91,214
	LGU+-SKT	47,952	44,407	53,428	53,667	64,046	56,421	64,089	51,677	46,905	45,704	41,218	42,199
	MVNO-SKT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SKT-SKT	89861	127112	136055	115890	149537	158569	213266	240116	182330	181902	157916	163503
KT	SKT-KT	131,028	196,484	391,354	248,619	317,510	345,148	248,678	132,122	125,066	112,582	91,767	90,357
	LGU+-KT	67,780	75,014	145,344	103,439	136,601	141,540	100,127	53,379	51,351	49,160	38,255	42,826
	MVNO-KT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	KT-KT	96482	113966	120973	102498	121685	112244	150422	148393	115812	107700	91095	101455
LGU+	SKT-LGU+	47,375	44,434	53,664	53,102	64,224	56,512	63,806	51,810	47,289	45,646	41,074	42,149
	KT-LGU+	99,073	105,146	150,738	112,857	134,378	135,978	105,715	53,274	53,638	49,435	38,343	43,221
	MVNO-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	LGU+-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계		710,818	904,974	1,447,708	1,045,407	1,307,114	1,353,592	1,194,660	862,698	748,463	704,275	592,278	616,924

2009년 이동전화 번호이동자 수 현황

구분		2009.1	2009.2	2009.3	2009.4	2009.5	2009.6	2009.7	2009.8	2009.9	2009.10	2009.11	2009.12
SKT	KT-SKT	92,961	91,017	169,011	219,780	335,364	344,637	235,177	99,367	68,938	72,628	77,486	166,502
	LGU+-SKT	42,633	64,257	93,444	119,372	162,726	180,478	125,695	60,091	46,149	48,281	53,576	105,388
	MVNO-SKT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SKT-SKT	137406	126974	143076	139047	131918	117950	152569	139263	125024	122424	107352	114900
KT	SKT-KT	94,193	89,040	164,584	216,204	323,321	324,646	233,010	100,760	68,959	71,975	71,164	166,712
	LGU+-KT	39,863	38,188	65,171	78,759	110,715	110,504	86,152	38,444	31,373	32,940	32,149	58,112
	MVNO-KT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	KT-KT	91801	91896	80620	92270	82083	108031	153215	99563	115239	98835	90460	78418
LGU+	SKT-LGU+	42,069	64,721	93,965	117,742	152,783	171,090	123,048	57,875	46,303	48,609	53,373	93,851
	KT-LGU+	39,667	58,343	78,495	87,154	112,598	118,410	88,056	37,220	31,824	34,974	38,283	59,939
	MVNO-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	LGU+-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계		580,593	624,436	888,366	1,070,328	1,411,508	1,475,746	1,196,922	632,583	533,809	530,666	523,843	843,822

2010년 이동전화 번호이동자 수 현황

구분		2010.1	2010.2	2010.3	2010.4	2010.5	2010.6	2010.7	2010.8	2010.9	2010.10	2010.11	2010.12
SKT	KT-SKT	117,910	156,186	171,409	116,385	232,225	214,427	253,598	217,275	264,473	198,408	247,307	177,262
	LGU+-SKT	75,755	94,511	105,742	73,963	130,866	122,752	139,607	124,926	127,295	110,145	94,793	101,727
	MVNO-SKT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SKT-SKT	91399	79353	85946	85755	99263	109419	180489	166399	131975	120700	115922	127160
KT	SKT-KT	115,768	154,627	171,766	93,937	231,043	204,133	215,069	215,007	289,258	210,726	246,997	172,717
	LGU+-KT	42,988	54,194	59,958	33,120	79,762	70,886	82,573	78,589	96,774	67,565	84,853	59,784
	MVNO-KT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	KT-KT	73245	84682	77689	68810	60212	56511	67235	57300	45524	34630	26377	24282
LGU+	SKT-LGU+	75,570	92,275	106,322	80,107	127,334	120,079	137,837	125,133	105,259	109,187	94,345	98,030
	KT-LGU+	53,132	58,754	65,123	51,360	81,214	70,084	93,649	73,833	60,795	63,007	71,115	59,825
	MVNO-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	LGU+-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계		645,767	774,582	843,955	603,437	1,041,919	968,291	1,170,057	1,058,462	1,121,353	914,368	981,709	820,787

2011년 이동전화 번호이동자 수 현황

구분		2011.1	2011.2	2011.3	2011.4	2011.5	2011.6	2011.7	2011.8	2011.9	2011.10	2011.11	2011.12
SKT	KT-SKT	224,194	189,129	175,898	180,357	253,696	226,537	216,484	220,438	180,074	209,473	239,147	206,145
	LGU+-SKT	144,802	116,665	106,723	101,096	124,733	108,129	116,951	128,961	105,005	118,716	132,782	115,861
	MVNO-SKT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SKT-SKT	122400	113652	141860	115411	163113	168461	135768	133810	97356	95927	117373	105561
KT	SKT-KT	261,620	201,419	172,334	177,023	252,292	238,305	202,645	218,212	181,006	238,974	249,434	201,798
	LGU+-KT	78,899	66,101	66,765	65,163	87,071	82,373	67,715	75,002	62,280	74,883	80,243	62,683
	MVNO-KT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	KT-KT	32543	25673	27317	51155	86197	88545	48503	36332	30612	49067	42582	38237
LGU+	SKT-LGU+	118,773	106,612	107,649	100,145	127,941	119,811	118,409	129,601	131,287	112,411	133,456	121,926
	KT-LGU+	71,285	69,272	72,927	71,664	95,501	87,358	75,807	82,019	85,682	69,293	76,395	67,996
	MVNO-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	LGU+-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16342	63905	54336
합계		1,054,516	888,523	871,473	862,014	1,190,544	1,119,519	982,282	1,024,375	873,302	985,086	1,135,317	974,543

2011년 이동전화 번호이동자 수 현황

구분		2011.1	2011.2	2011.3	2011.4	2011.5	2011.6	2011.7	2011.8	2011.9	2011.10	2011.11	2011.12
SKT	KT-SKT	224,194	189,129	175,898	180,357	253,696	226,537	216,484	220,438	180,074	209,473	239,147	206,145
	LGU+-SKT	144,802	116,665	106,723	101,096	124,733	108,129	116,951	128,961	105,005	118,716	132,782	115,861
	MVNO-SKT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SKT-SKT	122,400	113,652	141,860	115,411	163,113	168,461	135,768	133,810	97,356	95,927	117,373	105,561
KT	SKT-KT	261,620	201,419	172,334	177,023	252,292	238,305	202,645	218,212	181,006	238,974	249,434	201,798
	LGU+-KT	78,899	66,101	66,765	65,163	87,071	82,373	67,715	75,002	62,280	74,883	80,243	62,683
	MVNO-KT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	KT-KT	325,43	256,73	273,17	511,55	861,97	885,45	485,03	363,32	306,12	490,67	425,82	382,37
LGU+	SKT-LGU+	118,773	106,612	107,649	100,145	127,941	119,811	118,409	129,601	131,287	112,411	133,456	121,926
	KT-LGU+	71,285	69,272	72,927	71,664	95,501	87,358	75,807	82,019	85,682	69,293	76,395	67,996
	MVNO-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	LGU+-LGU+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16,342	63,905	54,336
합계		1,054,516	888,523	871,473	862,014	1,190,544	1,119,519	982,282	1,024,375	873,302	985,086	1,135,317	974,543

2012년 이동전화 번호이동자 수 현황

구분		2012.1	2012.2	2012.3	2012.4	2012.5	2012.6	2012.7	2012.8	2012.9	2012.10	2012.11	2012.12
SKT	KT-SKT	215,355	192,105	213,089	239,808	240,430	184,566	261,102	272,375	298,234	133,862	185,427	268,664
	LGU+-SKT	128,522	115,522	132,369	140,585	158,748	143,454	193,816	188,429	181,047	88,367	116,320	148,445
	MVNO-SKT	0	0	0	43	78	135	362	481	405	214	612	3445
	SKT-SKT	113,797	116,401	99,531	94,531	86,725	94,093	121,837	90,047	65,427	65,387	61,587	59,895
KT	SKT-KT	201,353	177,969	177,562	186,654	218,538	168,173	229,145	300,982	291,399	116,993	171,862	262,521
	LGU+-KT	58,066	52,345	46,036	48,766	52,940	41,356	50,949	67,691	56,216	36,891	49,580	62,779
	MVNO-KT	0	0	0	5	13	11	59	78	88	41	83	955
	KT-KT	344,34	95,84	3,782	1,054	531	316	251	251	617	107	69	48
LGU+	SKT-LGU+	133,924	128,731	150,099	178,175	187,088	157,140	211,486	208,011	192,565	105,931	146,218	181,411
	KT-LGU+	68,993	70,450	74,270	88,998	84,253	73,865	88,916	83,638	68,981	52,654	72,840	84,027
	MVNO-LGU+	0	0	0	0	2	12	29	42	37	39	119	1,101
	LGU+-LGU+	68,791	77,569	83,862	109,477	94,888	65,758	73,707	34,735	64,059	63,047	58,354	
MVNO	SKT-MVNO	0	0	0	431	664	534	2,122	4,327	4,622	7,187	9,434	18,236
	KT-MVNO	0	0	0	251	262	170	2,298	2,828	3,403	5,314	6,593	11,639
	LGU+-MVNO	0	0	0	99	100	91	794	1,338	1,854	2,988	3,510	6,370
	MVNO-MVNO	0	0	0	0	0	0	0	3	6	13	49	647
합계		1,023,435	940,676	980,600	1,088,677	1,125,260	929,674	1,238,522	1,294,228	1,199,636	680,047	887,350	1,168,537

2013년 이동전화 번호이동자 수 현황

구분		2013.1	2013.2	2013.3	2013.4	2013.5	2013.6	2013.7	2013.8	2013.9	2013.10	2013.11	2013.12
SKT	KT-SKT	308,613	90,681	180,581	163,184	201,796	195,981	200,332	156,313	150,701	212,402	159,443	185,176
	LGU+-SKT	146,296	67,040	120,132	100,837	112,587	117,143	122,908	117,034	105,580	140,595	101,307	120,146
	MVNO-SKT	6188	2226	4432	4184	4896	5692	6127	4428	4578	6014	4129	6019
	SKT-SKT	72,506	9,0599	52,064	5,0913	57,351	49,388	65,720	56,979	49,126	39,568	35,038	43,257
KT	SKT-KT	341,509	174,292	44,077	146,975	194,807	185,102	176,731	101,530	135,316	211,015	160,340	186,693
	LGU+-KT	70,397	90,418	16,379	52,391	67,921	65,921	65,869	44,147	55,282	84,579	62,382	67,244
	MVNO-KT	1186	1037	545	1313	1836	1608	1803	1649	1560	2822	2623	2516
	KT-KT	63	39	30	30	27	14	24	13	9	12	10	18
LGU+	SKT-LGU+	69,575	231,874	161,034	131,380	144,182	143,052	158,207	146,183	136,574	172,058	124,905	153,717
	KT-LGU+	27,107	143,234	75,664	76,512	86,930	79,523	92,232	81,425	79,939	97,024	69,479	79,090
	MVNO-LGU+	388	2,321	1,375	1,601	2,026	1,862	2,551	2,384	2,471	3,219	2,512	3,112
	LGU+-LGU+	82,367	52,734	46,966	50,631	58,215	51,636	55,775	45,209	35,776	38,846	33,018	37,836
MVNO	SKT-MVNO	18,152	20,874	23,742	23,957	25,021	20,464	30,124	30,178	25,392	30,355	32,914	43,835
	KT-MVNO	12,387	14,901	15,827	16,179	16,431	12,876	17,131	19,339	16,691	17,673	18,935	23,117
	LGU+-MVNO	6238	8,099	9,634	10,072	10,016	7,988	12,959	13,341	10,743	11,478	11,180	15,460
	MVNO-MVNO	748	922	863	956	1,035	923	1,153	1,325	1,367	1,895	1,742	2,289
합계		1,163,720	991,291	753,345	831,115	985,077	939,173	1,009,646	821,477	811,105	1,069,555	820,757	969,525

2014년 이동전화 번호이동자 수 현황

구분		2014.1	2014.2	2014.3	2014.4	2014.5	2014.6
SKT	KT-SKT	266,572	293,232	154,728	18,974	155,330	178,575
	LGU+-SKT	166,485	188,442	111,440	15,085	101,921	122,648
	MVNO-SKT	8,808	10,796	7,341	997	7,790	9,041
	SKT-SKT	39,049	33,750	-53	20	0	0
KT	SKT-KT	259,871	275,856	91,417	38,165	241,212	178,062
	LGU+-KT	85,872	88,786	30,898	21,040	113,936	63,621
	MVNO-KT	2,593	2,512	1,329	1,107	7,183	5,389
	KT-KT	10	13	6	5	8	14
LGU+	SKT-LGU+	188,359	203,426	71,387	118,111	101,367	137,017
	KT-LGU+	95,130	99,598	34,501	68,379	56,787	72,285
	MVNO-LGU+	4,107	4,945	1,972	4,270	2,879	4,445
	LGU+-LGU+	34,158	26,640	0	0	0	0
MVNO	SKT-MVNO	37,960	31,546	43,724	51,551	44,821	34,829
	KT-MVNO	21,309	23,379	24,252	32,618	30,773	21,695
	LGU+-MVNO	12,905	11,672	15,747	22,072	19,896	14,130
	MVNO-MVNO	2,398	2,499	3,451	5,656	5,739	4,840
합계		1,225,586	1,297,092	592,140	398,050	889,642	846,591

2. 독립변수

이 논문에서는 이동통신사에 대한 정부의 징벌적 과징금 부과와 영업정지 처분 두 가지를 독립변수로 한다. 이 두 정책은 이동통신업체들의 불법 보조금 지급에 대한 정부의 규제정책으로 명확한 독립변수에 해당하기 때문에 특별한 정의를 필요로 하지 않지만, 그 처분 시점을 어떻게 판단 할 것인지에 대해서는 명확하게 규정 할 필요가 있다. 앞에서도 언급한 바와 같이 일반적으로 정부는 특정 조사기간을 두고 그 기간 동안 각 이동통신사들의 위법 사실 여부를 조사하며, 법 위반 정도에 따라 과징금 부과와 영업정지 처분을 결정한다. 지금까지 과징금은 해당 사업자에게 동일한 시점에 부과하였고, 영업정지 처분은 해당사업자에게 동일한 시점에 공고하되, 실제 영업정지 시행시점은 사업자마다 다르게 지정하였다. 이러한 정부 정책의 형태를 고려하여 처분과 동시에 정책효과가 발생하는 징벌적 과징금의 경우 과징금이 부과된 시점을 정책이 시행된 시점으로 본다. 그러나 영업정지의 경우 영업정지 처분이 공고된 시점이 아니라 실제 사업자별로 영업정지가 시행된 시점을 정책이 시행된 시점으로 한다.

3. 통제 변수

이와 같은 정책의 영향력 연구에 있어 통제 변수는 현실에서 발생하는 많은 요인들에 의해 영향을 받을 수 있기 때문에 진실함설계를 하는 것은 쉬운 일이 아니다. 하지만 정책 요인이 발생되지 않았거나 비교 가능한 다른 비교집단을 통제 집단으로 설정하여 분석하는 준실험설계를 통해 다른 변수에 의한 설명력을 줄일 수 있다. 이 논문에서는 과징금 부과와 영업정지 처분이 동시에 이루어지는 경우의 영향력을 분석하기 위해 과징금만 부과된 경우와 비교 분석한다. 또한, 징벌적 과징금이 모든 이동통신사에 부과되는 경우의 영향력을 분석하기 위해 개별 사업자에게만 과징금이 부과되는 경우와 비교 분석한다. 3개의 이동통신사에 대한 영업정지 효과 분석 역시 개별 사업자에게만 영업정지를 부과하는 경우와 비교 분석한다. 이와 같이 특정 정책이 발생했을 경우와 발생하지 않았을 경우를 비교하여 정책의 영향력을 분석하고자 한다.

추가적으로 제조사별 전략 휴대폰 출시가 사업자의 가입자 수 변동 및 번호이동 현상에 영향을 주는 제3의 변수로 작용할 수 있다는 점을 고려한다. 이는 많은 소비자들이 신규 스마트폰을 구입하기 위하여 기존 통신사에서 새로운 통신사로 이동하거나, 신규가입을 하는 경우가 많이 발생하고 있기 때문이다. 새로운 휴대폰 전략모델이 나올 경우 통신사는 물론이고 제조사도 매출의 극대화를 위하여 다양한 할인제도 및 보조금 정책을 사용하고 있다. 이러한 현상을 고려하여 이 논문에서는 주요 스마트폰이 출시된 시기의 가입자들의 변동성에 대해 보조적으로 검토한다. 이를 위해 [표11]에서 2010년 이후 한국의 주요 스마트폰이 출시된 시점을 각 통신사별로 정리하였다. 2010년부터 한국의 휴대폰 통신시장에서 고가의 스마트폰이 소비자에게 널리 퍼지기 시작했고 이를 근거로 과잉 보조금 지급 논란이 심화되었다. 휴대폰은 더 이상 단순히 전화를 주고받은 기계가 아니라 다양한 소비자의 니즈를 충족시키는 데이터 중심의 융합기기

(Convergence Device)로 변화하였고 이전보다 더 많은 소비자들이 휴대폰의 종류와 성능에 민감해졌다. 대부분의 전략 스마트폰은 고가이므로 이동통신사는 가격에 민감한 소비자들에게 구조적으로 많은 보조금을 지급하게 되었다. 이러한 특성을 고려하여 신규 휴대폰이 출시되는 경우, 새로운 가입자가 늘어날 수 있기 때문에 이 논문에서는 이를 보조적 통제 변수로 간주한다.

[표11] 이동통신사별 주요 스마트폰 출시일

휴대폰명	SKT	KT	LGU+
아이폰3G	미출시	2009년 11월	미출시
아이폰3GS	미출시	2009년 11월	미출시
아이폰4	2011년 3월	2010년 9월	미출시
아이폰4s	2011년 11월	2011년 11월	미출시
아이폰5	2012년 12월	2012년 12월	미출시
아이폰5s	2013년 10월	2013년 10월	미출시
아이폰5c	2013년 10월	2013년 10월	미출시
갤럭시S(K,U)	2010년 6월	2010년 7월	2010년 7월
갤럭시S2	2011년 4월	2011년 4월	2011년 4월
갤럭시S3	2012년 6월	2012년 7월	2012년 7월
갤럭시S4	2013년 4월	2013년 4월	2013년 4월
갤럭시S5	2014년 3월	2014년 3월	2014년 3월
갤럭시노트1	2011년 10월	2011년 10월	2011년 10월
갤럭시노트2	2012년 9월	2012년 9월	2012년 9월
갤럭시노트3	2013년 9월	2013년 9월	2013년 9월
옵티머스G	2012년 09월	2012년 09월	2012년 09월
G2	2013년 08월	2013년 08월	2013년 08월
G3	2014년 05월	2014년 05월	2014년 05월
G-pro	2013년 02월	2013년 02월	2013년 02월
G-pro2	2014년 02월	2014년 02월	2014년 02월

제 5 절 연구 분석 방법

1. 정책 사례의 비교 분석틀

이 논문에서는 앞 절에 언급한 3가지 가설을 검증하기 위해 정부 정책이 시행된 다양한 사례들을 비교 분석하고자 한다. 우선 2004년부터 실시된 22번의 과징금 및 영업정지 처분에 대해 개별 사업자에게만 처분 하였는지 아니면 전체 사업자에게 일괄적으로 처분 하였는지를 구분한다. 그리고 각각의 경우에서 과징금 처분과 영업정지 처분이 동시에 이루어진 사례, 과징금 처분만 이루어진 사례 및 영업정지 처분만 이루어진 사례를 구분한다. [표8]에서 분류한 Case A부터 Case V까지의 정부 처분 22번을 [표12]와 같이 요약하였다. 과징금의 경우 최근에는 대부분 모든 이동통신 사업자에 일괄적으로 부과 되었으나 과거에는 개별 사업자에 단독으로 과징금을 부과하는 경우도 있었다. 영업정지 처분의 경우에도 대부분 모든 이동통신 사업자에 일괄적으로 이루어졌으나, 2013년 7월에 한하여 특정 사업자에 대해서만 영업정지 처분을 하였다.(Case T) 또한, 4번의 영업정지 처분 중 3번은 과징금 부과와 함께 이루어졌으나 2004년 6월에는 영업정지 처분만 단독으로 내려진 예외적인 사례가 있었다.(Case B)

[표12] 불법 보조금에 대한 정부 정책 구분

처 분 대 상	과징금과 영업정지 처분	과징금 단독처분	영업정지 단독처분
전체 사업자	R, U	C, F, I, J, K, O, P, Q, S, V	B
개별 사업자	T	A, D, E, G, H, L, M, N	-

2. 다중회귀분석

이 논문에서는 정책 사례들에 대한 비교 분석과 함께 다중회귀분석(multiple linear regression model)을 통해 전체 가입자 수에 미친 과징금 부과와 영업정지 처분의 영향을 분석한다.

두 개 이상의 변수가 포함된 회귀모형을 다중회귀 모형이라 하며, 이때 자료들이 선형적인 관계에 있으면 다중 선형 회귀모형(multiple linear regression model)이라고 한다.⁵⁹⁾ n 개의 변수 $\chi_i (i = 1, 2, \dots, n)$ 에 대한 관측치를 y 라 하고, 다중회귀 모형을 일반식으로 나타내면 다음과 같다.

$$y = \beta_0 + \beta_1\chi_1 + \beta_2\chi_2 + \dots + \beta_n\chi_n + \varepsilon$$

다중 선형회귀모형에서 β_0 는 y 축 절편을 나타내며 β_i 는 χ_i 를 제외한 나머지 변수가 종속변수에 미치는 효과를 제거한 후의 변수 χ_i 의 증가분에 따른 종속변수 y 의 순수한 증가분을 나타내는 값으로 ' i 번째 회귀계수'라고 부른다. 즉, 다중회귀모형에서 회귀계수 β_1 은 모형에 포함되어 있는 모든 다른 독립변수들이 일정할 때, χ_1 의 1단위 변화에 따른 y 의 변화량을 의미한다. 같은 방법으로 β_2 의 값은 모든 다른 독립변수들이 일정할 때, χ_2 의 1단위 변화에 따른 y 의 변화량을 의미한다.

분석을 위하여 가지고 있는 데이터($\chi_{1i}, \chi_{2i}, \dots, \chi_{ni}, y_i$)를 이용하여 설정한 다중선형회귀모형

$$y_i = \beta_0 + \beta_1\chi_{1i} + \beta_2\chi_{2i} + \dots + \beta_n\chi_{ni} + \varepsilon_i, (i = 1, \dots, n)$$

에서 필요로 하는 가정은 다음과 같다.

- ① 독립변수 $\chi_{1i}, \chi_{2i}, \dots, \chi_{ni}$ 에서 i 는 고정된 상수이다.

59) 박성현(2005), '현대실험계획법'

- ② 오차항 ε_i 의 평균은 0, 분산은 σ^2 이며 서로 독립이다.
- ③ 오차항은 정규분포를 따른다.

이 때, $\beta_i (i = 0, 1, 2, \dots, n)$ 는 회귀계수(regression coefficients)로서 모수 추정에 의해 주어진 자료로부터 구한다. 이렇게 해서 구해진 예측식은 다음과 같다.

$$\hat{Y} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 \chi_1 + \hat{\beta}_2 \chi_2 + \dots + \hat{\beta}_n \chi_n$$

제 4 장 연구가설에 대한 실증 분석

제 1 절 연구의 다중회귀모형

이 논문에서 시간의 흐름에 따른 자연증가율을 이동통신 가입자 수라는 종속변수에 영향을 주는 통제변수로 설정하고, 정부 정책인 과징금 처분과 영업정지 처분에 의한 영향력을 다중 회귀분석의 방법으로 분석한다. 이때, 이동통신 가입자 수(y_i)는 시간의 변동(χ_1)에 따라 지속적으로 성장하는 추세이기 때문에 이를 통제해야 정책영향력을 보다 정교하게 측정할 수 있다. 그리고 정부의 불법 보조금에 대한 행정 처분인 과징금 부과를 D_1 , 영업정지 처분을 D_2 , 과징금 부과와 영업정지 처분이 동시에 이루어진 경우를 D_3 의 더미변수(Dummy)로 처리하였다. 더미변수 처리는 과징금 또는 영업정지 처분이 있었던 월에 1값을 부여하고, 없었던 월에는 0값을 부여하였다. 이를 이동통신 가입자 수에 대한 다중 회귀식으로 표시하면 다음과 같다.

$$y_i = \beta_0 + \beta_1\chi_1 + \beta_2D_1 + \beta_3D_2 + \beta_4D_3 + \varepsilon$$

y_i : 이동통신 가입자 수

χ_1 : 시간의 변동

D_1 : 과징금 부과

D_2 : 영업정지 처분

D_3 : 과징금과 영업정지 동시 처분

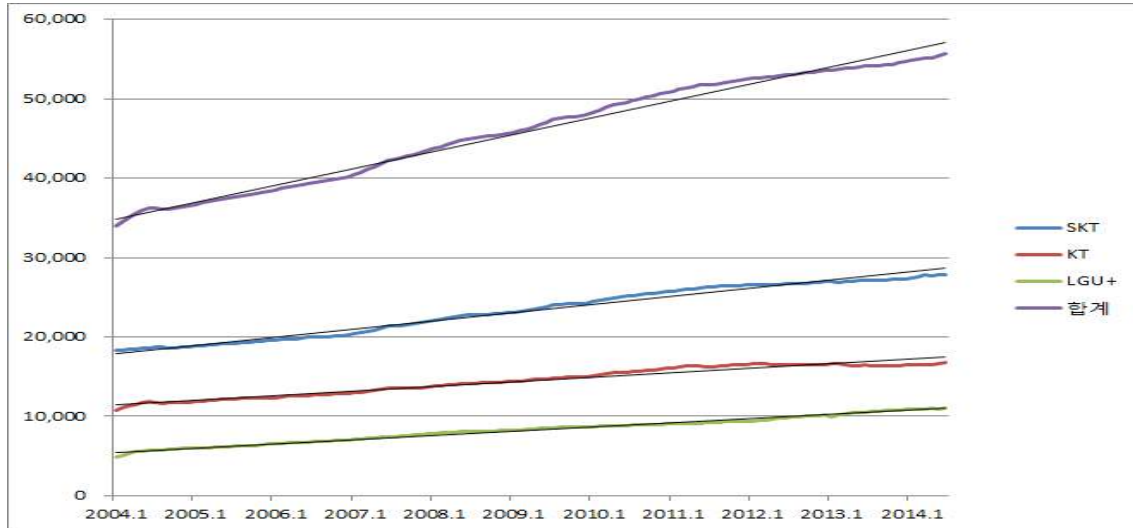
이 다중 회귀식을 통해 통신시장 주요사업들인 SKT, KT 및 LGU+의 가입자 수에 대한 과징금 부과와 영업정지 처분의 영향력을 확인 할 수 있다.

제 2 절 이동통신사 가입자 수의 일반적 특성

[그림3]은 전 연구기간에 걸쳐 시간 경과에 따른 전체 통신사업자 가입자 수와 개별사업자인 SKT, KT 및 LGU+의 가입자 수 변동추세를 나타낸다. 시간 경과에 따른 전체 통신 가입자 수 변동에 대한 추세선을 표시한 결과 전체사업자의 가입자 수는 매월 178,050명이 증가함을 할 수 있다. 이를 회귀방정식으로 표현하기 위해 통신사 가입자 인원수를 종속변수 Y , 시간의 변동을 종속변수 X 라 할 때 회귀방정식은 $Y = 178.05X + 34685$ 로 표시된다. 이 때 한국 통신시장의 가입자 수는 비교적 큰 수치이기 때문에 단위는 1000명을 1명으로 설정하여 나타내기로 한다. 같은 방식으로 SKT의 시간 경과에 따른 가입자 수 변동에 대한 추세선을 표시하면 $Y = 85.688X + 17845$ 로 나타난다. SKT의 상관계수는 86으로 전체 사업자의 상관계수인 178의 절반 이하임을 확인할 수 있으며, 이는 시간 경과에 따른 가입자 수 증가율이 SKT의 경우 전체 사업자의 증가율의 절반에 미치지 못함을 의미한다. KT의 경우 시간 경과에 따른 가입자 수 변동에 대한 추세선은 $Y = 48.435X + 11386$ 이며, LGU+의 경우 회귀방정식은 $Y = 43.929X + 5454.3$ 로 나타난다. 이를 요약하면 시간의 경과에 따른 SKT의 가입자 수 증가는 매월 85,688명, KT는 48,435명, LGU+는 43,929명으로 나타난다. 이는 전체 가입자 수의 증가율은 LGU+가 가장 크게 나타나지만, 시간 경과에 따른 가입자 수의 증가 절대값은 SKT, KT, LGU+순으로 나타난다는 것을 의미한다.

[그림3] 이동통신사 가입자 수 현황

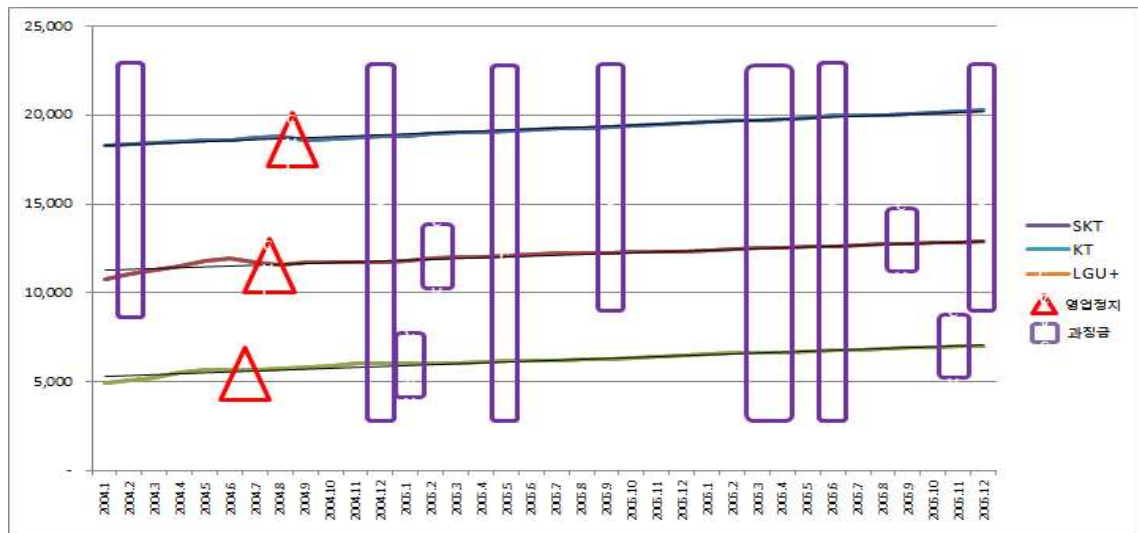
[단위: 천 명]



전 기간에 걸친 가입자 수 변동 현황을 세부 기간으로 나누어 [그림3-1]에서 [그림3-4]로 정리하였다. [그림3-1]에서 나타나듯이 Phase I에는 각 통신사별로 1번의 영업정지와 12번의 과징금의 부과가 있었다. 이 중 2004년 2월, 2005년 9월 및 2006년 12월의 과징금 처분에서는 LGU+(舊 LGT)가 제외되었고, KT와 LGU+에 대한 2번의 개별 과징금 처분이 있었음을 확인할 수 있다. Phase II에는 2007년 4월, 전체 통신사에 대해 1번의 과징금 처분이 있었고, 영업정지 처분은 내려지지 않았으며, Phase III-1에는 2010년 9월, 2011년 9월 및 2012년 12월 총 3번의 과징금 처분만이 있었다. Phase III-2에는 2013년 3월, 7월, 12월 및 2014년 3월 총 4번의 과징금 처분과 2번의 전체 사업자에 대한 영업정지 처분 및 2013년 8월 KT에 대한 영업정지 처분이 있었다.

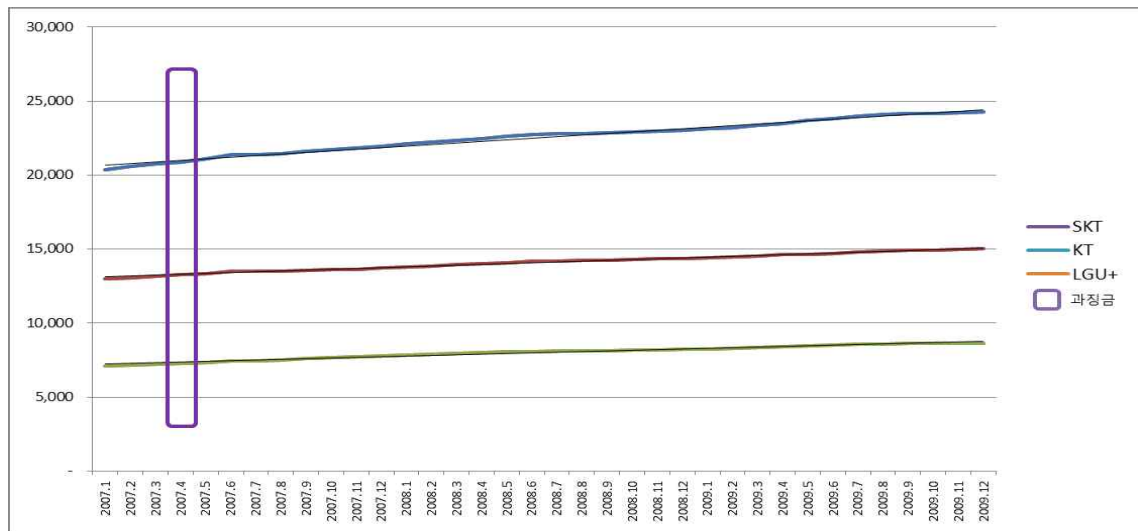
[그림3-1] 이동통신사 가입자 수 현황(Phase I)

[단위: 천 명]



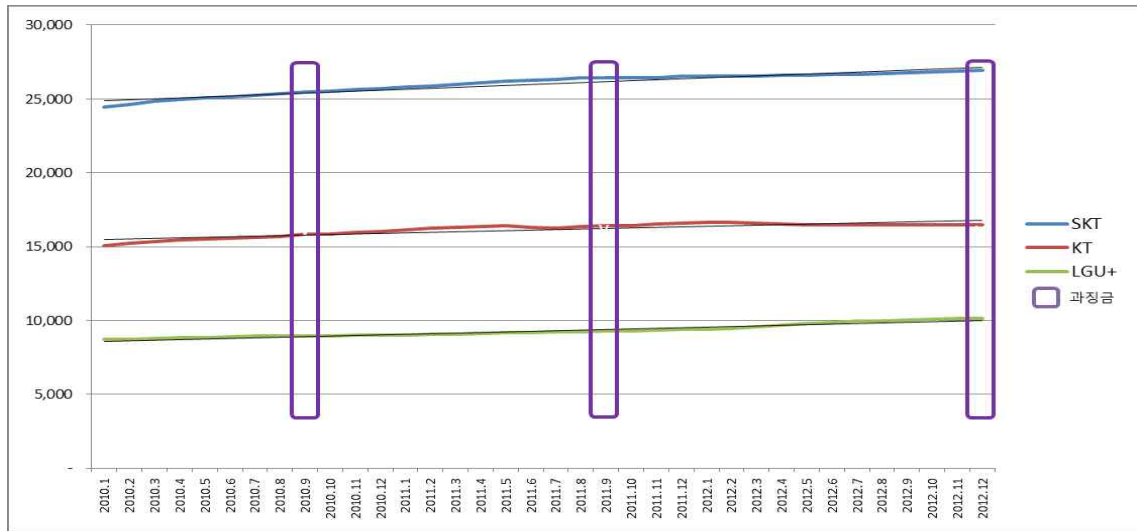
[그림3-2] 이동통신사 가입자 수 현황(Phase II)

[단위: 천 명]



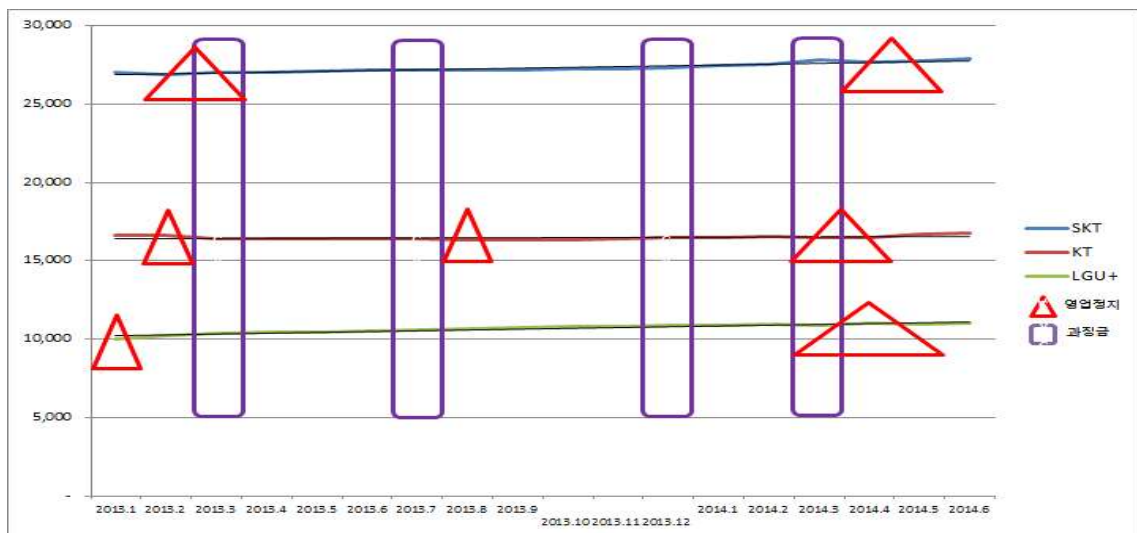
[그림3-3] 이동통신사 가입자 수 현황(Phase III-1)

[단위: 천 명]



[그림3-4] 이동통신사 가입자 수 현황(Phase III-2)

[단위: 천 명]

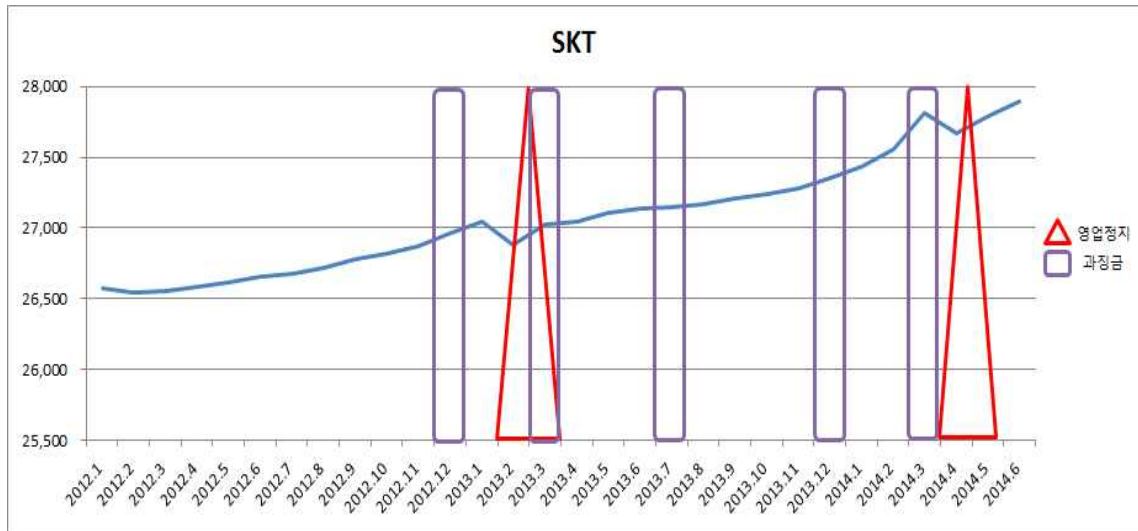


각 기간 동안 시간의 경과에 따른 가입자 수의 변동에 대한 회귀방정식을 비교 분석하면 SKT의 경우 상관계수가 Phase I 55에서 Phase II 107, Phase III-1 65, Phase III-2 54로 변화하였고, KT의 경우 상관계수가 Phase I 47에서 Phase II 56, Phase III-1 37, Phase III-2 7로 변화하였으며, LGU+의 경우 상관계수가 Phase I 49에서 Phase II 44, Phase III-1 40, Phase III-2 53으로 변화하였다. SKT와 KT의 경우 Phase II에 가입자 수의 증가율이 가장 높게 나타났으며, LGU+의 경우 Phase III-2에 가입자 수의 증가율이 가장 높게 나타났다. Phase II에는 SKT가 상관계수가 107로, 통신시장 1위 사업자로서의 높은 성장률을 보였으나, 최근에는 LGU+가 LTE 시장 황금 주파수 대역 확보 및 공격적인 마케팅을 통해 가장 높은 성장률을 보이고 있다.

가입자 수의 변동 현황을 통신사별로 구분하여 분석하면 정책에 따른 변동 내역을 쉽게 확인할 수 있다. 방송통신위원회 등 정부당국에서 집중적으로 통신사의 불법 휴대폰 보조금 규제정책을 실시하기 시작한 2012년 이후의 통신사별 가입자 수 변동 현황을 [그림4-1], [그림4-2] 및 [그림4-3]로 나타냈다. SKT는 영업정지 기간이었던 2013년 2월과 2014년 4월에서 5월까지의 기간 동안 가입자 수가 줄어드는 현상을 보인다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 영업정지 기간이 시작되기 직전과 영업정지 기간이 끝난 직후에 SKT가 많은 가입자 수 확보를 위해 노력하고 있음을 확인할 수 있다. KT의 경우 2012년 이후 가입자 수가 전체적으로 정체되는 현상을 보이고 있으나, 영업정지 기간인 2013년 2월, 2013년 8월 및 2014년 2월에서 3월까지의 기간 동안 가입자 수가 줄어드는 현상을 보인다. LGU+도 영업정지 기간인 2013년 1월과 2014년 3월 및 5월에 가입자 수 감소가 나타난다.

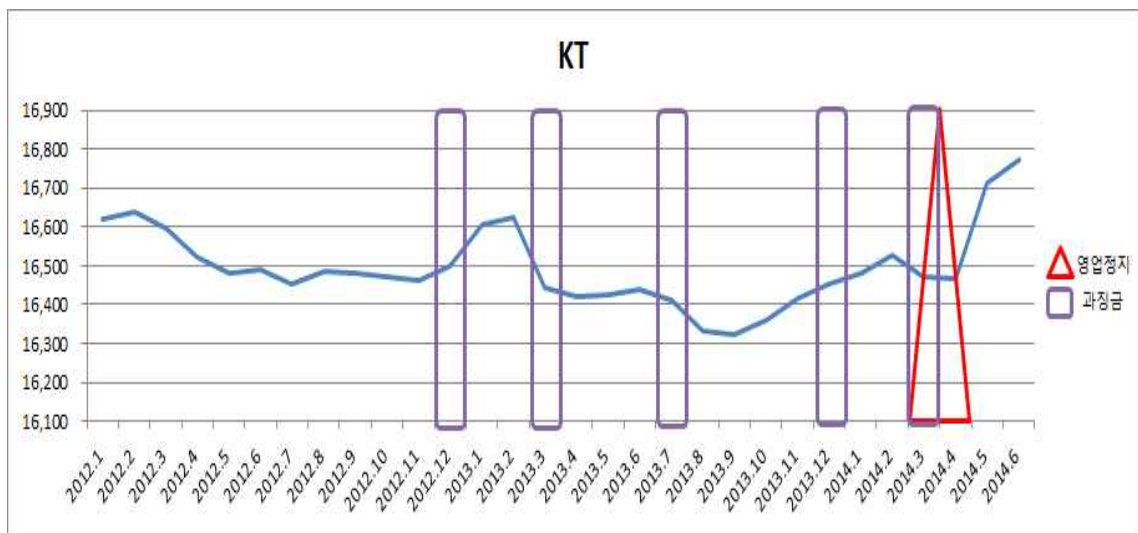
[그림 4-1] 2012년 이후 SKT 가입자 수 현황

[단위: 천 명]



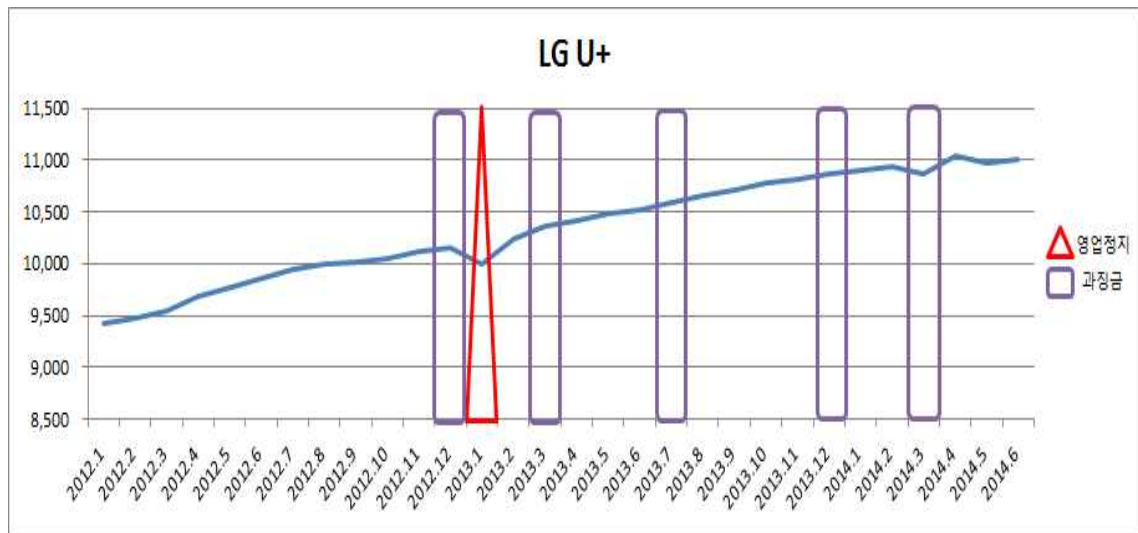
[그림 4-2] 2012년 이후 KT 가입자 수 현황

[단위: 천 명]



[그림 4-3] 2012년 이후 LGU+ 가입자 수 현황

[단위: 천 명]

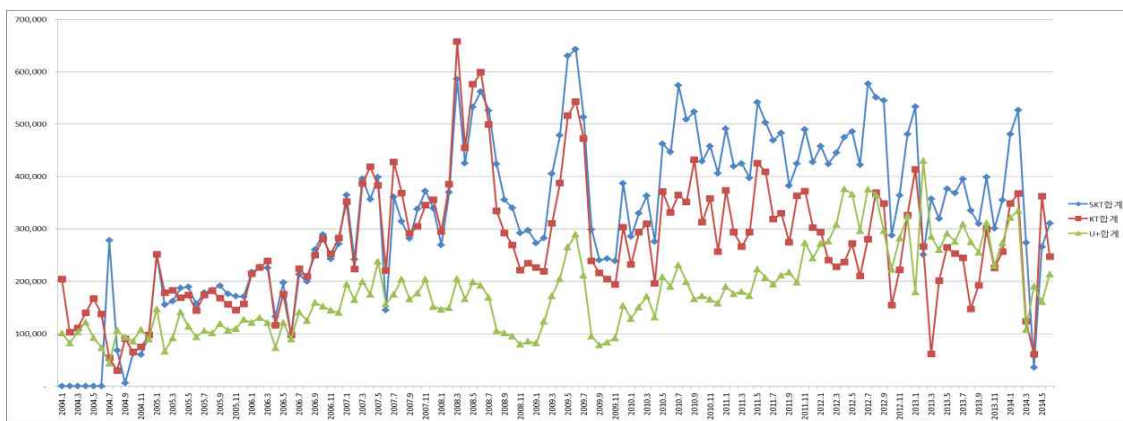


제 3 절 이동통신사 번호이동의 일반적 특성

2004년부터 시작된 번호이동 제도는 휴대폰 통신 시장 가입자 수가 대한민국 인구수를 초과하고 있는 현재의 포화상태에서 주요 통신 사업자들이 가입자를 확보하는 경로이며, 가입자들이 통신사를 이탈하는 경로이기도 하다. [그림5-1]은 2004년 1월부터 2014년 6월까지 각 통신사별 번호이동 가입자 수가 시간의 경과에 따라 어떻게 변화되었는지를 보여준다. SKT 합계 그래프는 KT, LGU+ 등 다른 사업자로부터 SKT로 번호이동 한 가입자 수의 총 합을 의미한다. 마찬가지로 KT 합계는 SKT, LGU+ 등에서 KT로 번호이동 한 가입자 수의 총 합이며, U+ 합계 역시 SKT, KT 등 다른 사업자에서 LGU+로 번호이동 한 가입자 수의 합계이다. 전체 연구 기간 동안 번호이동에 의한 가입자 수 증가는 SKT가 전반적으로 가장 높으며 그 다음은 KT, LGU+ 순이다. Phase III인 2012년에는 LGU+의 번호이동 가입자 수가 KT의 번호이동 가입자 수 보다 많음을 확인 할 수 있다.

[그림5-1] 통신사업자의 월별 번호이동 가입자 수 변동 추세

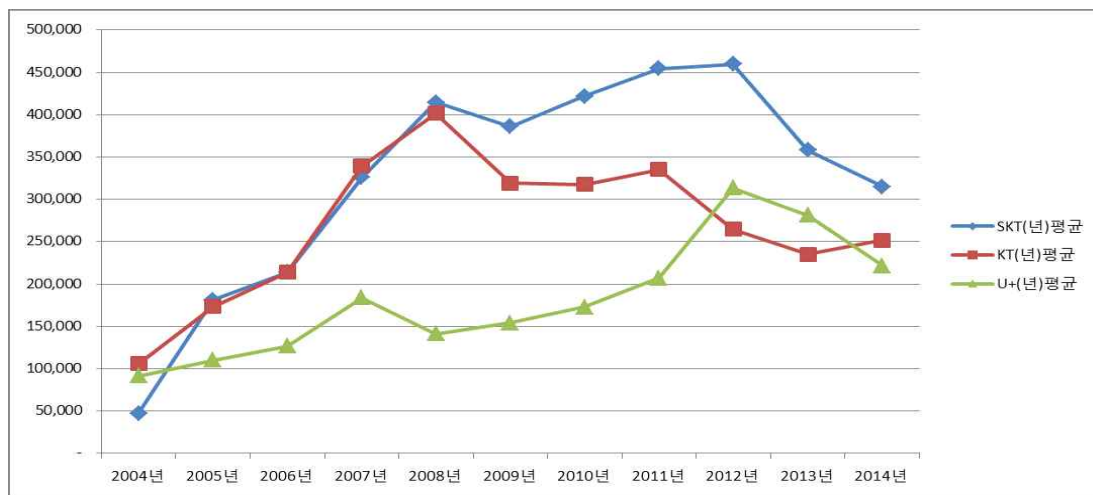
[단위: 명]



연구 전 기간 동안의 이동통신사 간 번호이동 현상을 좀 더 쉽게 비교하기 위해 2004년부터 연 평균 번호이동 가입자 수를 [그림5-2]에 정리하였다. 이를 통해, 가장 늦게 번호이동에 의한 가입자를 확보할 수 있었던 SKT가 번호이동을 시작한 2004년과, 2007년을 제외하고는 연 평균 번호이동 가입자 수가 가장 많고, 2013년과 2014년에는 LGU+의 연 평균 번호이동 가입자 수가 KT의 연 평균 번호이동 가입자 수보다 많음을 확인할 수 있다. 또한 SKT와 LGU+의 번호이동 기존 증가 추세가 2012년을 기점으로 감소 추세로 변화되었고, KT는 2007년을 기점으로 감소 추세를 보이고 있다는 것을 확인할 수 있다.

[그림5-2] 통신사업자 연 평균 번호이동 가입자 수 변동 추세

[단위: 명]



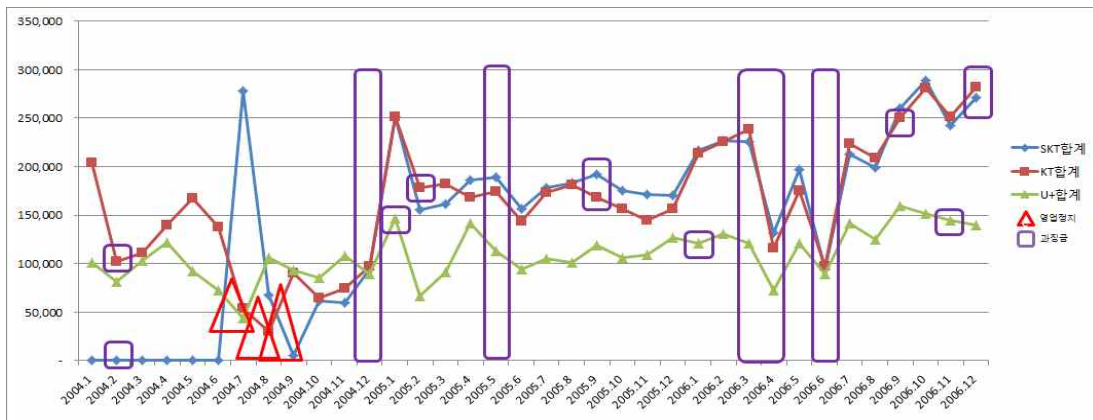
이러한 통신사의 번호이동 현상을 앞서 구분한 Phase I부터 Phase III-2까지의 기간별로 [그림6-1]부터 [그림6-4]에 분석하였다. 앞 절에서 이동통신사 가입자 수에 대해 분석한 것과 같이 영업정지 처분과 과징금이 부과된 시기를 박스로 표시하여 구분 하였다. 통신사별로 다소 차이는 있지만 Phase I에는 영업정지 처분이 내려진 2004년 7월에서 2004년 9월까지

번호이동 가입자 수가 감소하는 추세를 보였다. 다만 SKT가 2004년 7월 277,751명의 번호이동 가입자 수를 확보하였다는 특이점이 있으나, 이는 SKT가 2004년 7월 처음으로 번호이동 가입자를 받기 시작했기 때문에 1월부터 6월까지의 SKT 이동 희망 대기수요가 포함 되어 있고, 무엇보다 이 시점이 경쟁사인 KT와 LGU+의 영업정지 기간에 해당되었기 때문에 가능했던 현상이다. 또 Phase I에서는 징벌적 과징금이 부과된 2005년 5월, 2006년 3월 및 6월에 번호이동 가입자 수가 급격하게 감소하였다. 번호이동을 정책 효과의 간접 변수로 볼 때, 이 시기에는 통신사업자의 불법적인 보조금에 대한 정부의 규제정책으로서 과징금 부과가 효과적으로 작동한 것으로 보인다. Phase II에는 2007년 4월에 부과된 과징금에 의해 SKT와 LGU+의 번호이동 가입자 수가 감소했다는 점에서 일시적인 정책 효과가 나타났다고 볼 수 있다. Phase III-1에는 2010년 9월과 2011년 9월에 부과된 과징금은 사업자들의 번호이동 가입자 수를 감소시키는 효과를 나타냈으나, 2013년 12월에 부과된 과징금은 과열된 통신시장에서의 주요 통신사 간 보조금 경쟁을 적절하게 제어하는 데에 효과적으로 작동하지 못했다. 하지만 그 후 Phase III-2인 2013년 초에 시행된 영업정지 처분으로 사업자들의 번호이동 가입자 수 감소가 나타났다. 2013년 3월 과징금 부과에도 보조금 경쟁이 지속되자, 7월에는 과징금 부과와 함께 위법 정도가 가장 심했던 KT에 대해 단독으로 7일간의 영업정지 처분을 내렸다. 그러나 8월에 KT에 시행한 영업정지 처분의 효과가 일시적으로 나타나고 사업자의 보조금 경쟁이 더 치열해지자, 정부는 2013년 12월 SKT 560억, KT 297억, LGU+ 207억 등 총 1,064억이라는 사상 최대 과징금을 통신사들에 부과하였다. 하지만 그럼에도 불구하고 인터넷 등 정부가 시장조사를 하기 쉽지 않은 방법을 통해 보조금 경쟁이 지속되었다. 이에 정부는 2014년 3월 305억의 과징금 부과와 함께, 각 통신사별로 45일씩 시행 시점을 달리하여 영업정지 처분을 내렸다. 이로 인해 2014년 3월과 4월 번호이동 가입자 수가 급격하게 감소하였고, 어느 정도의 정책 효과를 확인할 수 있

었다. 2014년 6월에는 다시 일정 수준의 정상 영업이 가능해진 통신 사업자들이 신규 휴대폰 출시 등 다양한 방법으로 번호이동을 촉진하여 영업 정지 기간 중 줄어든 가입자 수 확보에 매진하였다. 이러한 과정에서 정부는 종합적인 통신 시장 안정을 위하여 『이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률』을 제정하여 2014년 10월 1일 시행하였다.

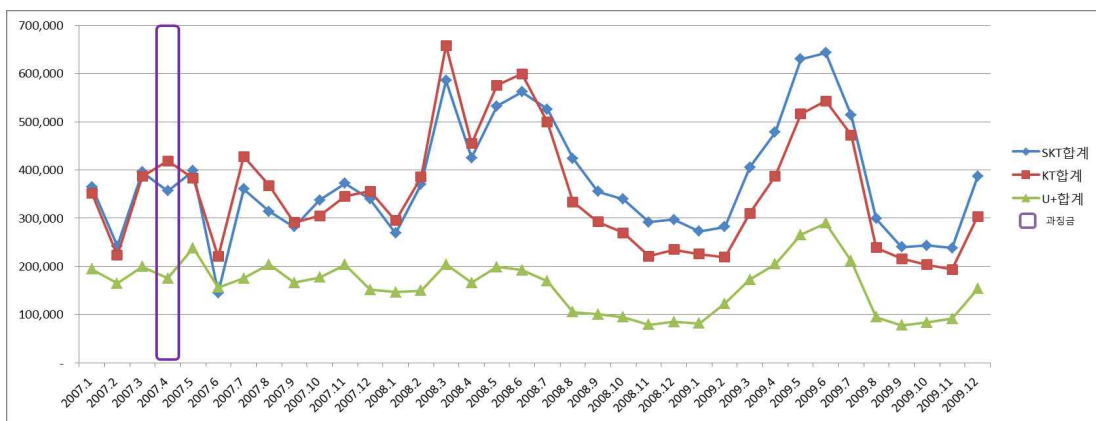
[그림6-1] 통신사별 번호이동 가입자 수 현황(Phase I)

[단위: 명]



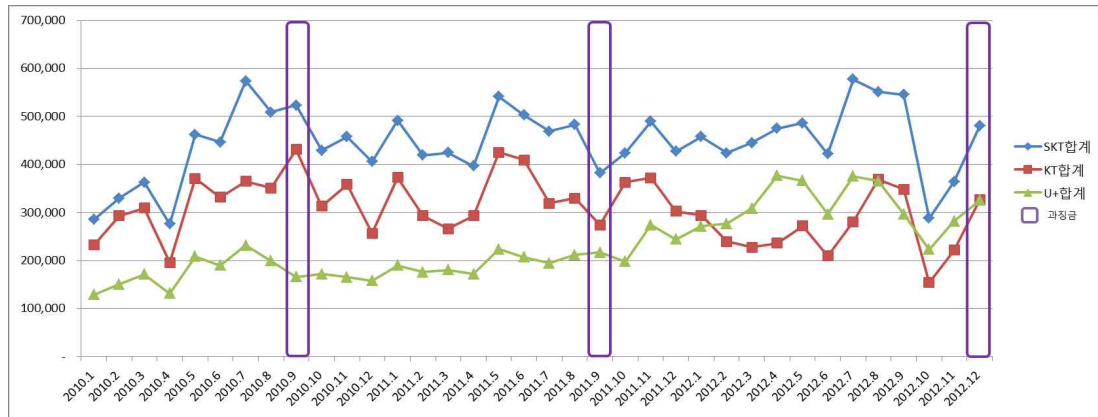
[그림6-2] 통신사별 번호이동 가입자 수 현황(Phase II)

[단위: 명]



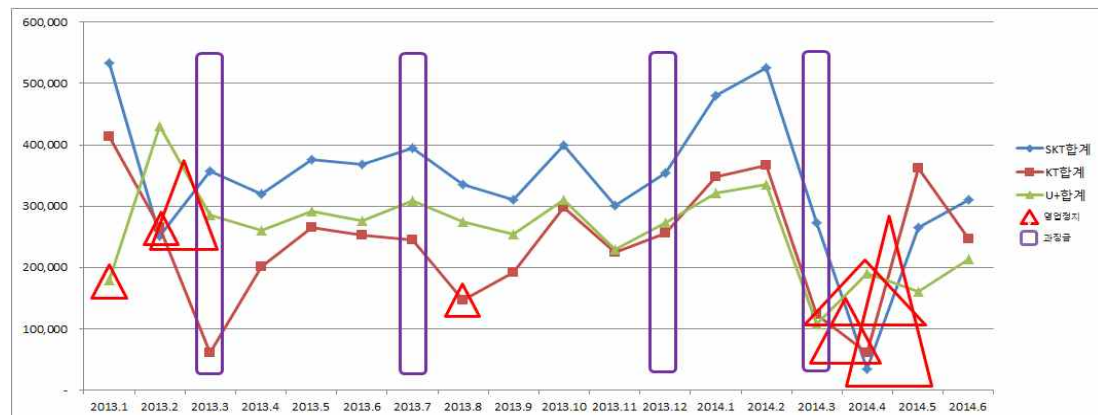
[그림6-3] 통신사별 번호이동 가입자 수 현황(Phase III-1)

[단위: 명]



[그림6-4] 통신사별 번호이동 가입자 수 현황(Phase III-2)

[단위: 명]

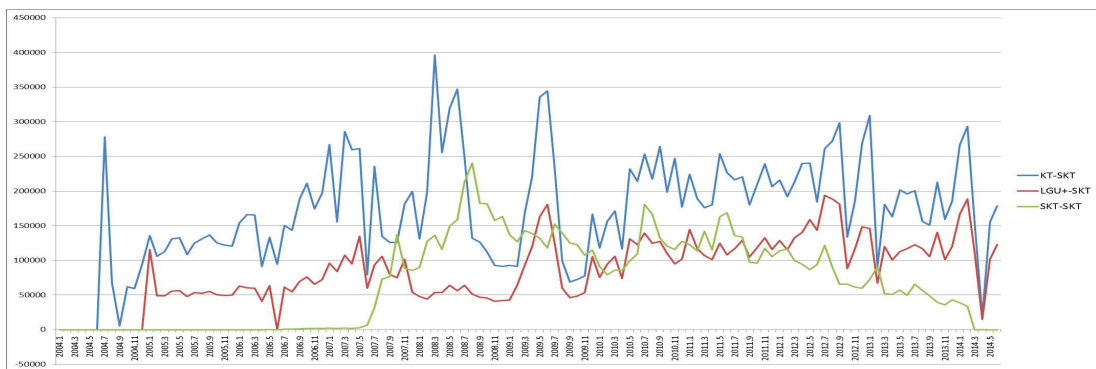


번호이동 현상의 사업자별 분석과 함께 [그림7-1]부터 [그림7-3]에서는 개별 통신사의 관점에서 다른 사업자들로부터의 번호이동 현황을 정리하였다. [그림7-1]은 2004년 1월부터 KT와 LGU+에서 SKT로의 번호이동 현황을 나타내고 있다. KT에서 SKT로 번호이동 한 가입자 수가 일반적으로 가장 많았으나 2008년 8월부터 2009년 10월까지 SKT에서 SKT로

이동한 가입자 수가 더 많았다. KT의 경우 [그림7-2]에서 나타나듯이 SKT에서 번호이동한 가입자 수가 가장 많았다. KT 간의 번호이동은 2007년 3월부터 시작되어 한동안 활발하게 진행되다가 2012년 3월부터는 거의 나타나지 않고 있다. LGU+는 번호이동 초기 SKT와 KT 양사로부터 거의 동일한 수의 번호이동이 나타나다가 2009년 2월부터는 SKT로부터의 번호이동이 KT로부터의 번호이동보다 많이 이루어진 것을 확인할 수 있다.

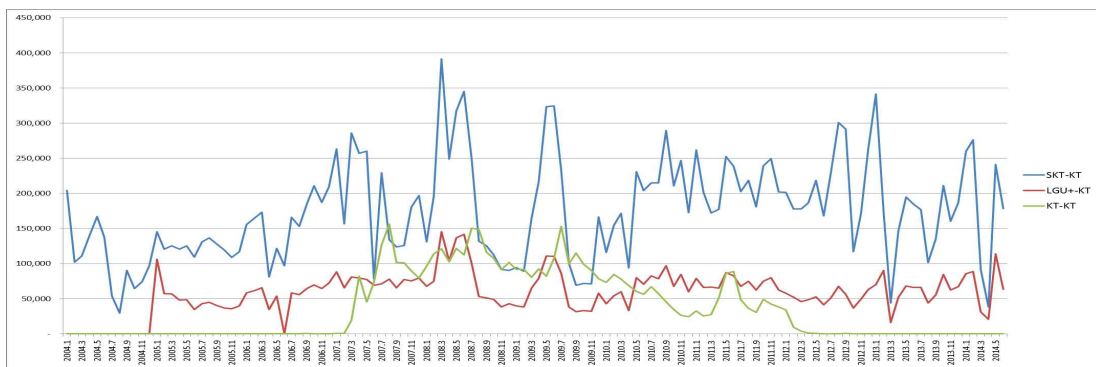
[그림7-1] 타 사업자로부터 SKT로의 번호이동 현황

[단위: 명]



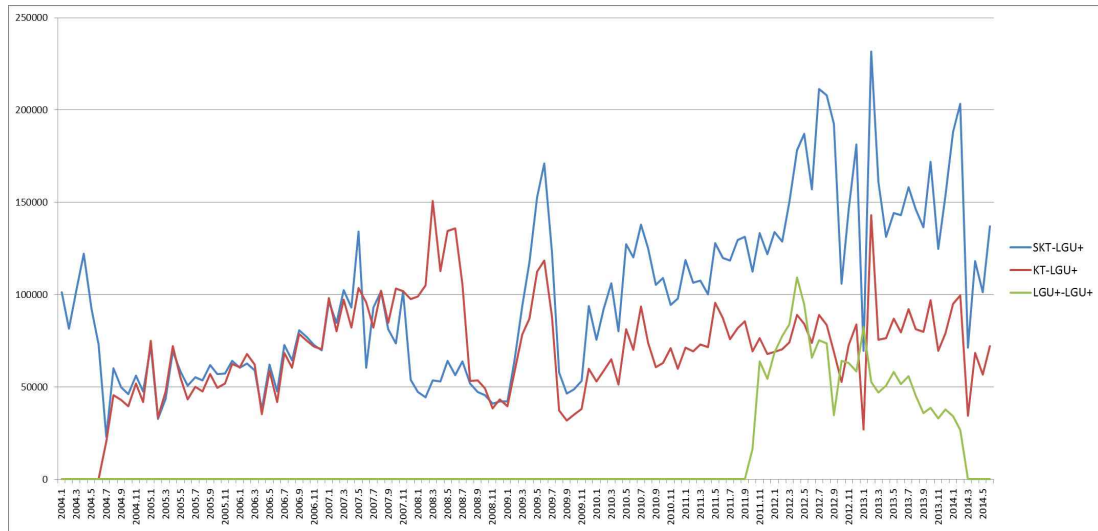
[그림7-2] 타 사업자로부터 KT로의 번호이동 현황

[단위: 명]



[그림7-3] 타 사업자로부터 LGU+로의 번호이동 현황

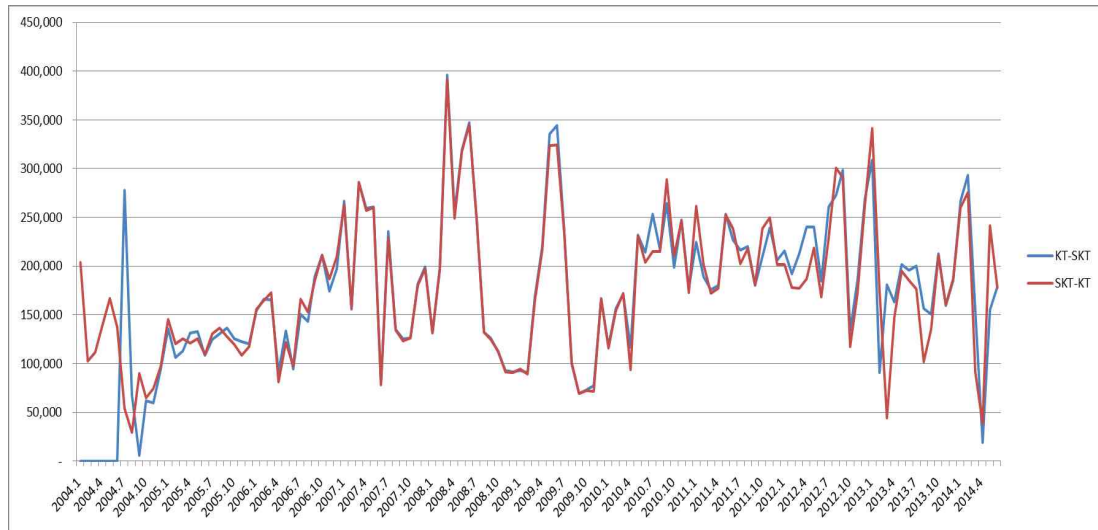
[단위: 명]



[그림7-1]과 [그림7-2]에서는 SKT와 KT 두 사업자 간의 번호이동이 매우 유사한 추세를 보임을 확인할 수 있으며, 이를 [그림8-1]에서 동시에 비교하고 있다. KT에서 SKT로의 번호이동과 SKT에서 KT로의 번호이동은 번호이동 제도가 시작된 2004년을 제외하고는 매우 비슷한 움직임을 보이고 있다. 이러한 두 사업자 간의 번호이동이 서로 상관관계가 있는지를 분석한 결과 매우 유의미한 관계가 있음을 확인할 수 있었다. SKT의 번호이동은 2004년 7월에 시작되었기 때문에 2004년도를 특수한 연도로 간주하여 이를 제외하고, 2005년부터 두 번호이동 가입자 수 간의 상관관계를 분석한 결과를 [표13]에 요약하였다. KT에서 SKT로의 월 평균 번호이동 가입자 수는 183,846명이고, SKT에서 KT로의 월 평균 번호이동 가입자 수는 181,010명이다. 각 월의 번호이동에 대한 평균으로부터의 차이를 나타내는 표준편차는 각각 68,632명과 70,179명이다. 이 두 변수 간의 상관계수는 0.95로 두 변수가 일치함을 의미하는 1에 매우 가깝다는 것을 알 수 있다.

[그림8-1] SKT와 KT 간 상호 번호이동 현황

[단위: 명]



[표13] SKT와 KT 간 번호이동 가입자 수에 대한 상관관계 분석(2005년 이후)

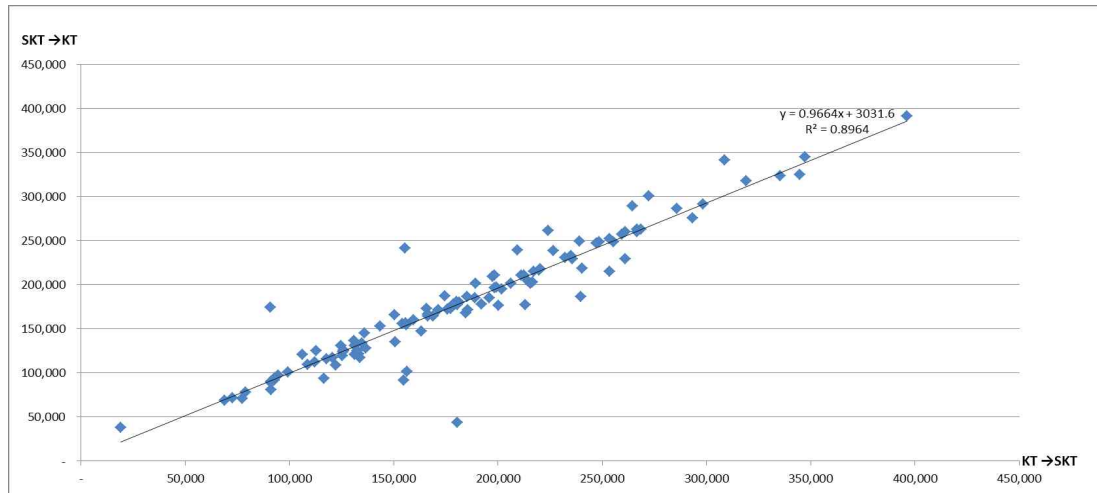
[단위: 명]

구분	KT → SKT	SKT → KT
평균	183,846	181,010
표준편차	68,632	70,179
상관계수	0.95	

[그림8-2]에서 두 번호이동 가입자 수 간의 변화에 대한 상관성을 선형 회귀분석을 통해 분석하였다. KT에서 SKT로의 번호이동 수(X)에 대한 SKT에서 KT로의 번호이동 수(Y)의 회귀분석 결과 회귀 직선은 $Y = 0.9664 X + 3032$ 이며, 결정계수(R^2)은 0.8964로 나타났다. 이는 두 번호이동 간에 매우 높은 상관관계가 있음을 보여준다. 이는 많은 번호이동 현상이 상위 1, 2위 사업자인 SKT와 KT 간의 상호 이동 형태로 나타나고 있음을 보여준다.

[그림 8-2] SKT와 KT 간 상호 번호이동 추세 분석

[단위: 명]



제 4 절 가설의 검증

1. 가입자 수에 대한 회귀분석 결과

제4장 제1절에 기술한 이 논문의 다중 회귀식에 근거하여 한국의 주요통신사업자인 SKT, KT 및 LGU+의 통신 가입자 수에 대한 회귀 분석을 하였고 그 결과를 [표14]부터 [표16]에 정리하였다. [표14]는 95% 유의수준으로 SKT 가입자 수에 대한 회귀분석 결과를 보여준다. 과징금 부과인 경우(D₁) P값은 0.014로 가입자 수 감소에 매우 유의미한 결과를 보였고, 영업정지 처분의 경우(D₂) P값이 0.054로 유의미한 결과를 보였으나 과징금과 영업정지 처분을 동시에 한 경우(D₃)는 P값이 0.376으로 유의미하지 않은 결과를 보였다.

[표14] SKT 가입자 수에 대한 회귀분석 결과표

회귀분석 통계량	
다중 상관계수	0.991129
결정계수	0.982338
조정된 결정계수	0.981754
표준 오차	426.7904
관측수	126

분산 분석					
	자유도	제곱합	제곱 평균	F 비	유의한 F
회귀	4	1.23E+09	3.06E+08	1682.419	5.3E-105
잔차	121	22040158	182150.1		
계	125	1.25E+09			

	계수	표준 오차	t 통계량	P-값	하위 95%	상위 95%	하위 95.0%	상위 95.0%
Y 절편	17900.21	79.41294	225.4067	0.000	17742.99	18057.43	17742.99	18057.43
X1	85.69966	1.058356	80.97434	0.000	83.60436	87.79495	83.60436	87.79495
D1	-294.691	114.9762	-2.56306	0.012	-522.317	-67.0656	-522.317	-67.0656
D2	-398.015	195.7749	-2.03302	0.044	-785.603	-10.4269	-785.603	-10.4269
D3	-383.332	431.7409	-0.88787	0.376	-1238.08	471.4133	-1238.08	471.4133

다만 동시 처분의 경우 해당 사례가 한 번이기 때문에 데이터 수 부족으로 인해 적절한 결과를 나타내지 못한 것으로 보인다. 이를 요약하면 통계

적으로 볼 때 SKT의 경우 불법보조금에 대한 정부 정책의 영향이 없다고 할 수 없음을 의미한다. 과징금 부과에 대한 경우 가입자 수가 27만7천명 감소하고 영업정지 처분의 경우 34만8천명이 감소하는 현상을 보인다. 이 회귀분석의 결정계수(R^2)는 0.98로 설명력이 높다는 것을 확인할 수 있다.

KT의 가입자 수에 대한 회귀분석 결과는 [표15]에 요약하였다. 가입자 수에 대한 회귀분석 결과 P값은 과징금 부과에 대한 경우(D_1) 0.017, 영업정지 처분의 경우(D_2) 0.008, 과징금과 영업정지 처분을 동시에 한 경우(D_3) 0.009로 모두 통계적으로 매우 유의미한 결과를 보이고 있다.

[표15] KT 가입자 수에 대한 회귀분석 결과표

회귀분석 통계량	
다중 상관계수	0.981846
결정계수	0.964022
조정된 결정계수	0.962832
표준 오차	348.2876
관측수	126

분산 분석					
	자유도	제곱합	제곱 평균	F 비	유의한 F
회귀	4	3.93E+08	98321317	810.5349	2.59E-86
잔차	121	14677813	121304.2		
계	125	4.08E+08			

	계수	표준 오차	t 통계량	P-값	하위 95%	상위 95%	하위 95.0%	상위 95.0%
Y 절편	11431.44	66.06999	173.0201	0.000	11300.64	11562.24	11300.64	11562.24
X1	48.59537	0.871483	55.7617	0.000	46.87004	50.3207	46.87004	50.3207
D1	-217.65	89.84092	-2.42261	0.017	-395.513	-39.7858	-395.513	-39.7858
D2	-428.421	159.6961	-2.68273	0.008	-744.582	-112.261	-744.582	-112.261
D3	-935.284	353.6635	-2.64456	0.009	-1635.45	-235.114	-1635.45	-235.114

KT의 경우 정부의 과징금 부과에 대한 경우 21만8천명의 가입자 수가 감소하고, 영업정지 처분의 경우에는 42만8천명이 감소하며, 과징금 부과와 영업정지 처분을 동시에 한 경우 93만5천명이 감소함을 확인할 수 있다. 이 회귀분석의 결정계수(R^2)는 0.96으로 역시 설명력이 높다는 것을 확인할 수 있다. 이와 같이 KT가 정부 정책에 순응적으로 반응하는 것은 회사의 모태가 1982년 1월 세워진 공기업 한국전기통신공사이고, 그 구성원 역시 많은 사람들이 공무원 출신일 뿐만 아니라 회사의 주요 주주 역시 공공기

관이기 때문인 것으로 추론할 수 있다.

같은 방법으로 LGU+의 통신 가입자 수에 대해 95% 신뢰구간으로 회귀 분석을 한 결과를 [표16]에 요약하였다. 회귀분석 결과에 따르면 P값은 과징금 부과와 D_1 의 경우 0.905, 영업정지 처분의 경우 D_2 0.569, 과징금과 영업정지 처분을 동시에 한 경우 D_3 0.924로 모두 통계적으로 매우 유의미한 결과를 보이지 않고 있다. 이 회귀분석의 결정계수(R^2) 역시 0.99로 설명력이 높다는 것을 확인할 수 있다. 이와 같이 정부의 과징금 부과와 영업정지 처분이 LGU+에 유의미한 영향을 나타내지 못한 주요한 요인은 LGU+는 3위 사업자로서 정부 정책과 무관하게 공격적인 마케팅을 통해 가입자 수를 확보해 왔기 때문이라는 것을 확인할 수 있다.

[표16] LGU+ 가입자 수에 대한 회귀분석 결과표

회귀분석 통계량	
다중 상관계수	0.995375
결정계수	0.99077
조정된 결정계수	0.990465
표준 오차	157.3696
관측수	126

분산 분석					
	자유도	제곱합	제곱 평균	F 비	유의한 F
회귀	4	3.22E+08	80419519	3247.281	4.8E-122
잔차	121	2996588	24765.19		
계	125	3.25E+08			

	계수	표준 오차	t 통계량	P-값	하위 95%	상위 95%	하위 95.0%	상위 95.0%
Y 절편	5456.224	29.32716	186.0467	0.000	5398.163	5514.284	5398.163	5514.284
X1	43.93297	0.391614	112.1843	0.000	43.15767	44.70828	43.15767	44.70828
D1	-5.06101	42.38935	-0.11939	0.905	-88.9819	78.85988	-88.9819	78.85988
D2	-41.2444	72.16737	-0.57151	0.569	-184.119	101.63	-184.119	101.63
D3	15.3257	159.8215	0.095893	0.924	-301.083	331.7346	-301.083	331.7346

2. 정책 영향력에 대한 조작적 정의

제4절 1에서는 다중회귀분석을 통해 연구 대상기간 동안 통신사업자의

과다한 보조금 지급에 대한 정부 규제정책인 과징금 부과와 영업정지 처분이 각 통신사의 가입자 수 및 번호이동의 변동에 미친 영향을 분석하였다. 이러한 다중회귀분석은 10년이라는 기간이 연속적이라는 가정 하에 동일한 기준으로 분석하는 것이기 때문에 중장기 분석에 적합하다고 할 수 있다. 정부 정책의 영향력을 좀 더 정밀하게 보기 위해서는 사례별로 정책에 대한 효과를 비교 분석할 필요가 있다. 이를 위해서는 정책 영향력의 변동을 어떻게 통신사업자의 가입자 수 및 번호이동 수의 변동으로 간주할 것인지에 대한 조작적 정의를 필요로 한다. 이 논문에서는 정부 정책이 나타난 시점을 기준으로 정책 실시 전 2개월의 평균값과 정책 시행 후 2개월 평균값의 차이를 정책의 영향력으로 본다. 예를 들어, 2004년 2월에 과징금 처분이 나타난 Case A의 경우 2003년 12월과 2004년 1월의 통신사업자 가입자 수 및 번호이동 수의 평균값과 2004년 3월과 4월의 가입자 수 및 번호이동 수의 평균값 간의 차이를 정책에 의한 변동으로 간주한다.

또한 사례 분석에서도 정책 영향력을 분석하는 과정에서 통신가입자 수의 자연증가율을 통제할 필요가 있다. 이는 이동통신 시장의 자연증가효과를 통제하기 위함이다. 이 논문에서는 통신사별로 매년 평균 가입자 수의 성장률을 계산하고, 이 평균증가율을 월 단위로 계산하여 비교 지표로 사용한다. 즉, 정부의 이동통신 사업자에 대한 규제정책 전·후 전체가입자 수의 증가율이 당해 연도 평균 가입자 수 증가율 보다 큰 경우에는 정책의 효과가 없지 않다고 추정하는 것이다. 번호이동의 경우 통신사업자의 가입자 수와는 달리 정부 정책에 따라 그 효과가 즉각적으로 나타나므로 번호이동 수의 증감 여부에 따라 정책의 효과를 측정하도록 한다. 또한 연구과정에서 정부의 통신사 규제정책 이외에 제3의 변수가 가입자 수와 번호이동 현상에 영향을 줄 수 있다. 이에 대해서는 사례별로 당시 발생한 통신시장의 상황을 검토하고 정성적인 분석 방법을 포함하여 정책의 영향력을 분석한다.

3. 가설의 검증

1) 가설 1의 검증

가설 1 : 정부의 불법 보조금 규제정책수단인 징벌적 과징금 부과와 영업정지 처분이 동시에 이루어질 때 유의미한 효과가 있다.

연구기간 중 이동통신사에 대한 정부의 규제정책으로서 영업정지 처분이 과징금 부과 없이 이루어진 경우는 2004년 6월 한 번 외에는 없었다. 이는 정부는 영업정지 처분을 과징금 처분에 대한 가중처벌의 정책 수단으로 활용하고 있음을 보여준다. 이러한 정책 상황에 비추어 볼 때 가설1을 분석하기 위해서는 불법 보조금 정책에 대해 과징금 부과만 이루어진 경우와 과징금 부과 및 영업정지 처분이 동시에 이루어진 경우를 비교 분석해야 한다.

[표8]에 나타낸 불법보조금에 대한 정부 정책의 구분에서 모든 사업자에 대해 과징금과 영업정지 처분이 동시에 이루어진 Case R, Case U와 모든 사업자에 대한 과징금 단독처분의 사례를 비교하여 정책의 영향력을 분석할 수 있다. 여기서 Case R의 경우 영업정지 처분은 2012년 12월에 결정되었으나 실제 시행된 시점은 2013년 1월에서 3월까지이므로 2013년 3월에 과징금이 부과된 Case S와 동일한 시점에 발생된 것으로 간주한다. 마찬가지로 Case U의 영업정지 처분은 2013년 12월에 결정되었으나 실제 통신사별로 영업정지가 시행된 시점은 2014년 3월에서 5월까지이므로 2014년 3월 과징금 처분이 이루어진 Case V와 같은 시점에 시행된 것으로 간주한다. Case R과 Case U는 스마트폰 시장이 성숙한 2012년 이후 사례임을 감안할 때 시간적으로 가까운 Case Q를 비교 집단으로 보는 것이 다른 요인을 통제하는데 효과적이다.

2013년 3월 과징금과 영업정지를 동시에 처분한 정부 정책의 영향력을 이동통신 가입자 수를 근거로 살펴보면, SKT 가입자 수는 평균증가율인

0.2%보다 낮은 0.1%의 증가율을 보이고, KT의 경우 평균증가율인 Δ 0.1%보다 낮은 Δ 0.8%의 증가율을 보이므로 정책의 영향력이 있다고 판단할 수 있다. 반면 LGU+의 경우 평균증가율인 0.1%보다 오히려 높은 0.6%의 가입자 수 증가율을 보이므로 정책의 영향력을 확인하기 어렵다. 사업자별 번호이동 현상을 살펴보면 KT와 LGU+에서 SKT로의 번호이동에 대한 가입자 수 증가율은 각각 Δ 40.5%와 Δ 25.0%이고, SKT와 LGU+에서 KT로의 번호이동에 대한 가입자 수 증가율은 각각 Δ 43.4%와 Δ 9.7%로, 가입자 수 증가율이 감소한 현상을 볼 때 정부 정책의 영향력이 있음을 확인할 수 있다. 반면 SKT와 KT로부터 LGU+로의 번호이동에 대한 가입자 수 증가율은 각각 19.9%와 39.5%로, LGU+는 정부의 영업정지와 과징금 처분에도 불구하고 전체 가입자 수가 늘어났음을 확인할 수 있다.

[표17] 2013년 3월 영업정지와 과징금 동시처분(Case R/L)

(단위 : 명, %)

통신사		전	후	증감	증가율	평균증가율	효과
SKT		27,001,509	27,038,103	36,594	0.1%	0.2%	○
KT		16,554,687	16,422,913	▲131,774	▲0.8%	▲0.1%	○
LGU+		10,139,790	10,300,199	160,409	1.6%	0.1%	×
합계		53,695,985	53,761,214	65,229	0.1%		

(단위 : 명, %)

구분		전	후	차이	증가율	효과
SKT	KT-SKT	288,639	171,883	▲116,756	▲40.5%	○
	LGU+-SKT	147,371	110,485	▲36,886	▲25.0%	○
	SKT-SKT	66,201	51,489	▲14,712	▲22.2%	○
KT	SKT-KT	302,015	170,891	▲131,124	▲43.4%	○
	LGU+-KT	66,588	60,156	▲6,432	▲9.7%	○
	KT-KT	56	29	▲27	▲48.6%	○
LGU+	SKT-LGU+	163,815	196,454	32,640	19.9%	×
	KT-LGU+	78,434	109,449	31,016	39.5%	×
	LGU+-LGU+	60,701	49,850	▲10,851	▲17.9%	○
		1,173,817	920,684	▲253,133		

2014년 3월 영업정지와 과징금 동시처분은 사업자의 가입자 수 증가를

기준으로 분석할 경우, SKT에서만 평균 가입자 수 증가율 보다 낮은 증가율을 보이기 때문에 정부 정책이 영향력이 있었음을 확인할 수 있다. 또한 사업자 간의 번호이동 가입자 수 증가율 분석에 따르면 LGU+에서 KT로 번호이동 한 경우를 제외하고, SKT, KT, LGU+ 대부분 번호이동 가입자 수 증가율이 음의 값인 것으로 미루어 볼 때, 정부의 과징금 부과와 영업정지 정책이 유의미한 영향력이 있다고 판단할 수 있다.

[표18] 2014년 3월 영업정지와 과징금 동시처분(Case U/V)

(단위 : 명, %)

통신사	전	후	증감	증가율	평균증가율	효과
SKT	27,686,086	27,889,366	203,281	0.7%	1.0%	○
KT	16,504,119	16,742,694	238,576	1.4%	1.0%	X
LGU+	10,920,181	11,007,518	87,338	0.8%	0.8%	X
합계	55,110,385	55,639,578	529,194	1.0%		

(단위 : 명, %)

구분		전	후	차이	증가율	효과
SKT	KT-SKT	223,980	178,575	▲45,405	▲20.3%	○
	LGU+-SKT	149,941	122,648	▲27,293	▲18.2%	○
	SKT-SKT	16,849	-	▲16,849	▲100.0%	○
KT	SKT-KT	267,864	209,637	▲58,227	▲21.7%	○
	LGU+-KT	87,329	88,779	1,450	1.7%	X
	KT-KT	12	11	▲1	▲4.3%	○
LGU+	SKT-LGU+	195,893	137,017	▲58,876	▲30.1%	○
	KT-LGU+	97,364	72,285	▲25,079	▲25.8%	○
	LGU+-LGU+	30,399	-	▲30,399	▲100.0%	○
		1,069,629	808,952	▲260,678		

모든 사업자에게 과징금만 처분한 Case Q의 경우 SKT에서는 통신 가입자 수의 평균증가율인 0.5%보다 낮은 0.3%의 증가율을 보이지만 KT와 LGU+에서는 정부 정책의 효과가 크지 않은 것으로 보인다. 이는 사업자 간 번호이동 현상을 보면 더 확실히 알 수 있다. 즉, LGU+로의 번호이동을 제외하면 SKT와 KT로의 번호이동은 그 가입자 수 증가율이 모두 양의 값을 나타내므로 정부의 과징금 부과 단독 정책의 효과는 제한적이며, 과징금 부과와 영업정지 동시처분의 영향력이 더 크다는 사실을 확인할 수 있다.

[표19] 2011년 9월 과징금 단독 처분(Case Q)

(단위 : 명, %)

통신사	전	후	증감	증가율	평균증가율	효과
SKT	26,362,255	26,448,688	86,434	0.3%	0.5%	○
KT	16,292,715	16,493,595	200,880	1.2%	0.5%	X
LGU+	9,215,567	9,326,218	110,651	1.2%	0.7%	X
합계	51,870,537	52,268,501	397,964	0.8%		

(단위 : 명, %)

구분		전	후	차이	증가율	효과
SKT	KT-SKT	218,461	224,310	5,849	2.7%	X
	LGU+-SKT	122,956	125,749	2,793	2.3%	X
	SKT-SKT	134,789	106,650	▲28,139	▲20.9%	○
KT	SKT-KT	210,429	244,204	33,776	16.1%	X
	LGU+-KT	71,359	77,563	6,205	8.7%	X
	KT-KT	42,418	45,825	3,407	8.0%	X
LGU+	SKT-LGU+	124,005	122,934	▲1,072	▲0.9%	○
	KT-LGU+	78,913	72,844	▲6,069	▲7.7%	○
	LGU+-LGU+	-	40,124	40,124	0.0%	없음
		1,003,329	1,060,202	56,873		

추가적으로, 영업정지 처분만 있었던 2004년 6월의 Case B를 살펴보면 모든 사업자들에 있어 가입자 수의 증가율이 평균증가율 보다 낮게 나타난다는 점에서 정부 정책의 효과가 있었다고 판단된다. 또한 번호이동 가입자 수의 경우도 그 증가율이 모두 절대값이 큰 음의 값을 나타내기 때문에 정부 정책의 영향력이 있음을 보여준다. 이 당시는 번호이동 도입 초기시점이고, 10년의 시간 동안 많은 시장변동이 있었지만, 과징금 부과가 수반되지 않는 영업정지 단독 처분 역시 효과가 있다고 볼 수 있다.

[표20] 2004년 6월 영업정지 단독 처분(Case B)

(단위 : 명, %)

통신사	전	후	증감	증가율	평균증가율	효과
SKT	18,683,814	18,676,354	▲7,460	▲0.0%	0.6%	○
KT	11,858,195	11,706,552	▲151,643	▲1.3%	3.1%	○
LGU+	5,600,099	5,787,034	186,935	3.3%	6.4%	○
합계	36,142,107	36,169,939	27,832	0.1%		

(단위 : 명, %)

구분		전	후	차이	증가율	효과
SKT	KT-SKT	138,876	60,855	▲78,021	▲56.2%	○
	LGU+-SKT	-	-	0	0.0%	-
	SKT-SKT	-	-	0	0.0%	-
KT	SKT-KT	152,359	77,319	▲75,040	▲49.3%	○
	LGU+-KT	-	-	0	0.0%	-
	KT-KT	-	-	0	0.0%	-
LGU+	SKT-LGU+	107,280	55,100	▲52,181	▲48.6%	○
	KT-LGU+	-	44,360	44,360	0.0%	-
	LGU+-	-	-	0	0.0%	-
	LGU+	-	-	-	-	-
		398,514	237,633	▲160,882		

2) 가설 2의 검증

가설 2 : 정부의 불법 보조금 규제정책수단 중 징벌적 과징금 은 모든 통신사에 동시에 부과될 경우, 사업자들에게 유의미한 효과가 없다.

그 동안 행정처분으로서 이동통신사에 대한 징벌적 과징금 부과는 그 정책의 효과가 크지 않다는 지적이 있었다. 그 대표적인 이유는 최근의 징벌적 과징금 부과가 특정 통신 사업자에 대해서만 이루어지는 것이 아니라 전체 이동통신 사업자들에게 동시에 이루어졌기 때문이다. 앞서 설명한 바와 같이 징벌적 과징금은 이동통신사들이 법에서 규정된 27만원의 법정 보조금을 초과하는 휴대폰 보조금을 지급하는 경우에 그 위법 정도에 따라 차등적으로 부과된다. 이동통신사의 위법 여부를 조사하는 과정에서 방송통신위원회를 비롯한 정부기관들은 형평성 확보를 위해 모든 통신업자들에 대해 동일한 일정 기간 동안의 위법성 여부를 검토하게 된다. 이 때,

개별 통신사 모두에서 조사기간 내 위법 사항이 적발되면, 동시에 과징금 처분이 내려지게 된다.

전체 사업자에 과징금을 부과할 때 정부 정책의 영향력이 있는지는 모든 사업자에 과징금이 부과된 경우와 특정 사업자에 대해서만 과징금이 부과된 경우를 비교 분석함으로써 확인할 수 있다. 이를 위해 최근 모든 사업자에 과징금을 부과한 Case O, Case P와 특정 사업자에게 과징금을 부과한 Case L, Case M 및 Case N의 경우를 비교 분석한다.

2007년 4월 전체 사업자에 대해 과징금을 부과한 Case O의 경우 모든 통신 사업자에 있어 가입자 수의 평균증가율보다 과징금 부과 전후의 가입자 수 증가율이 높게 나타난 것으로 볼 때 정부 정책의 효과가 크지 않음을 확인할 수 있다. 또한 사업자 간 번호이동의 경우 KT에서 SKT로의 번호이동과 SKT 및 LGU+에서 KT로의 번호이동의 경우에만 가입자 수 증가율이 음의 값으로 나타난 것을 볼 때 과징금 정책의 영향이 제한적으로 나타남을 확인할 수 있다.

[표21] 2007년 4월 과징금 처분(Case O)

(단위 : 명, %)						
통신사	전	후	증감	증가율	평균증가율	효과
SKT	20,646,949	21,218,453	571,504	2.8%	1.4%	X
KT	13,116,026	13,435,152	319,126	2.4%	1.0%	X
LGU+	7,173,633	7,397,889	224,257	3.1%	1.9%	X
합계	40,936,608	42,051,493	1,114,886	2.7%		

(단위 : 명, %)						
구분		전	후	차이	증가율	효과
SKT	KT-SKT	220,805	170,033	▲50,773	▲23.0%	○
	LGU+-SKT	95,714	97,048	1,334	1.4%	X
	SKT-SKT	2,315	4,738	2,423	104.7%	X
KT	SKT-KT	221,502	169,002	▲52,501	▲23.7%	○
	LGU+-KT	73,491	73,166	▲326	▲0.4%	○
	KT-KT	9,791	59,476	49,686	507.5%	X
LGU+	SKT-LGU+	93,570	97,308	3,738	4.0%	X
	KT-LGU+	88,759	99,779	11,020	12.4%	X
	LGU+-LGU+	-	-	0	0.0%	-
		805,946	770,548	▲35,398	▲4.4%	

2010년 9월 모든 사업자에 대해 과징금을 부과한 Case P에 있어서도 가입자 수 증가율이 평균증가율 보다 낮은 경우는 LGU+가 유일하다는 점에서 정부 정책의 영향은 제한적으로 나타난 것으로 보인다. 사업자간 번호이동의 경우 SKT에서 KT로의 번호이동을 제외한 대부분의 경우 그 증가율이 음의 값을 나타낸다는 점에서 정부 정책이 효과가 있는 것으로 판단된다. 그러나 2010년 6월과 7월 사업자별로 갤럭시S가 출시되어, 9월 이전 많은 보조금을 지급하였고, 그 후 한동안 전략 스마트폰이 출시되지 않았다는 점을 고려하면, 정부 정책이 아닌 시장상황에 의한 자연감소 효과도 포함되어 있다고 볼 수 있다.

[표22] 2010년 9월 과징금 처분(Case P)

(단위 : 명, %)

통신사	전	후	증감	증가율	평균증가율	효과
SKT	25,287,475	25,556,225	268,750	1.1%	1.0%	X
KT	15,661,379	15,932,042	270,663	1.7%	1.1%	X
LGU+	8,946,519	8,984,957	38,439	0.4%	0.7%	O
합계	49,895,372	50,473,223	577,851	1.2%		

(단위 : 명, %)

구분		전	후	차이	증가율	효과
SKT	KT-SKT	235,437	222,858	▲12,579	▲5.3%	O
	LGU+-SKT	132,267	102,469	▲29,798	▲22.5%	O
	SKT-SKT	173,444	118,311	▲55,133	▲31.8%	O
KT	SKT-KT	215,038	228,862	13,824	6.4%	X
	LGU+-KT	80,581	76,209	▲4,372	▲5.4%	O
	KT-KT	62,268	30,504	▲31,764	▲51.0%	O
LGU+	SKT-LGU+	131,485	101,766	▲29,719	▲22.6%	O
	KT-LGU+	83,741	67,061	▲16,680	▲19.9%	O
	LGU+-LGU+	-	-	0	0.0%	-
		1,114,260	948,039	▲166,221	▲14.9%	

KT에 과징금을 단독 부과했던 2006년 9월의 경우 KT 통신 가입자 수 증가율은 0.9%로 평균증가율 0.8%보다 더 높았다. 또한 번호이동의 경우 정책시행 전과 후를 비교할 때 SKT와 LGU+로부터 KT로의 번호이동 가입자 수 증가율이 각각 24.7%, 17.5%임을 확인할 수 있다. 2006년도 시장

이 성장세였다는 점을 감안하더라도 KT에 단독으로 과징금을 처분한 정책 효과는 크지 않았다.

[표23] 2006년 9월 KT 과징금 단독 처분(Case L)

(단위 : 명, %)

통신사	전	후	증감	증가율	평균증가율	효과
SKT	19,977,898	20,161,737	183,839	0.9%	0.6%	X
KT	12,724,878	12,833,877	108,999	0.9%	0.8%	X
LGU+	6,827,498	6,961,293	133,795	2.0%	1.3%	X
합계	39,530,274	39,956,907	426,633	1.1%		

(단위 : 명, %)

구분		전	후	차이	증가율	효과
SKT	KT-SKT	146,964	192,874	45,911	31.2%	X
	LGU+-SKT	58,066	71,004	12,939	22.3%	X
	SKT-SKT	899	1,906	1,007	112.1%	X
KT	SKT-KT	159,479	198,927	39,448	24.7%	X
	LGU+-KT	57,007	66,957	9,950	17.5%	X
	KT-KT	224	400	176	78.3%	X
LGU+	SKT-LGU+	68,641	74,974	6,333	9.2%	X
	KT-LGU+	64,459	73,473	9,014	14.0%	X
	LGU+-LGU+	-	-	0	0.0%	-
		555,737	680,513	124,776	22.5%	

2006년 11월 LGU+에 대한 선별적 과징금 처분의 경우에도 가입자 수 증가율이 1.8%로 평균증가율 1.3%보다 높게 나타났다. 번호이동의 경우에도 SKT에서 LGU+로의 번호이동 가입자 수 증가율이 5.2%, KT에서 LGU+로의 번호이동 가입자 수 증가율이 9.7%로 나타난 것으로 보아, LGU+에 대한 단독 과징금 처분 역시 정책 효과가 크지 않았음을 시사한다.

[표24] 2006년 11월 LGU+ 과징금 단독 처분(Case M)

(단위 : 명, %)

통신사	전	후	증감	증가율	평균증가율	효과
SKT	20,076,749	20,319,889	243,140	1.2%	0.6%	X
KT	12,788,594	12,943,686	155,092	1.2%	0.8%	X
LGU+	6,919,190	7,044,108	124,918	1.8%	1.3%	X
합계	39,784,533	40,307,683	523,150	1.3%		

(단위 : 명, %)

구분		전	후	차이	증가율	효과
SKT	KT-SKT	200,096	232,078	31,982	16.0%	X
	LGU+-SKT	73,059	84,019	10,960	15.0%	X
	SKT-SKT	1,624	2,076	452	27.8%	X
KT	SKT-KT	197,863	236,226	38,363	19.4%	X
	LGU+-KT	66,994	80,131	13,137	19.6%	X
	KT-KT	607	527	▲80	▲13.1%	O
LGU+	SKT-LGU+	78,926	83,020	4,094	5.2%	X
	KT-LGU+	76,819	84,257	7,439	9.7%	X
	LGU+-LGU+	-	-	0	0.0%	-
		695,986	802,332	106,346	15.3%	

2006년 12월 SKT와 KT에 대한 선별적 과징금 처분의 경우에도 SKT 가입자 수의 증가율은 1.5%로 평균증가율 0.6%보다 높고, KT 가입자 수 증가율도 1.5%로 평균증가율 0.8%보다 높게 나타났다. 또한 번호이동의 경우에도 KT에서 SKT로의 번호이동 가입자 수 증가율이 26.6%, LGU+에서 SKT로의 번호이동 가입자 수 증가율이 14.0%, SKT에서 KT로의 번호이동 가입자 수 증가율이 5.5%, LGU+에서 KT로의 번호이동 가입자 수 증가율이 14.8%로 나타난 것으로 보아 SKT와 KT에 대한 과징금 처분 역시 정책의 효과가 크지 않았다.

[표25] 2006년 12월 SKT/KT 과징금 처분(Case N)

(단위 : 명, %)

통신사	전	후	증감	증가율	평균증가율	효과
SKT	20,161,737	20,464,928	303,192	1.5%	0.6%	X
KT	12,833,877	13,024,801	190,924	1.5%	0.8%	X
LGU+	6,961,293	7,105,421	144,128	2.1%	1.3%	X
합계	39,956,907	40,595,149	638,243	1.6%		

(단위 : 명, %)

구분		전	후	차이	증가율	효과
SKT	KT-SKT	192,874	211,354	18,480	9.6%	X
	LGU+-SKT	71,004	89,895	18,891	26.6%	X
	SKT-SKT	1,906	2,172	267	14.0%	X
KT	SKT-KT	198,927	209,959	11,032	5.5%	X
	LGU+-KT	66,957	76,877	9,920	14.8%	X
	KT-KT	400	561	162	40.4%	X
LGU+	SKT-LGU+	74,974	90,511	15,537	20.7%	X
	KT-LGU+	73,473	89,099	15,626	21.3%	X
	LGU+-LGU+	-	-	0	0.0%	-
		680,513	770,425	89,913	13.2%	

이를 통해 과징금 처분의 경우 전체 사업자에 대한 처분과 특정 사업자에 대한 처분 모두 정책효과가 크지 않음을 확인할 수 있다.

3) 가설 3의 검증

가설 3: 정부의 불법 보조금 규제정책 수단 중 영업정지 처분은 개별 통신사에 부여될 때 유의미한 효과가 있다.

이 가설은 개별 사업자 KT에 대한 영업정지 처분이 나타난 2013년 7월의 Case T에 대한 분석을 통해 검증할 수 있다. 정책 전후의 통신사업자에 대한 가입자 수의 변동은 KT에서만 평균증가율인 $\Delta 0.1\%$ 보다 낮은 $\Delta 0.5\%$ 의 증가율을 보인다. 이는 KT에 대한 선별적 영업정지 정책의 효과가 나타났음을 보여준다. 또한 사업자별 번호이동 가입자 수 증가율은 SKT와 KT 및 U+ 모두에서 음의 값으로 나타난다. 이는 2013년 4월 갯

력시S4 출시와 함께 통신사들의 불법 보조금 지급이 많아지자 정부가 과도한 보조금 지급에 대한 강한 행정처분을 경고하였고, 이에 이동통신사들이 보조금 규모를 축소하여 시장 전체적인 번호이동 수 자체가 감소하는 현상이 발생하였기에 나타난 결과였다.

[표26] 2013년 7월 KT 과징금 부과 및 KT만 영업정지 처분(Case T)

(단위 : 명, %)

통신사	전	후	증감	증가율	평균증가율	효과
SKT	27,123,076	27,190,330	67,255	0.2%	0.2%	X
KT	16,432,193	16,342,931	▲89,262	▲0.5%	▲0.1%	O
LGU+	10,499,396	10,682,922	183,526	1.7%	1.2%	X
합계	54,054,664	54,216,183	161,519	0.3%		

(단위 : 명, %)

구분		전	후	차이	증가율	효과
SKT	KT-SKT	198,889	153,507	▲45,382	▲22.8%	O
	LGU+-SKT	114,865	111,307	▲3,558	▲3.1%	O
	SKT-SKT	53,370	53,053	▲317	▲0.6%	O
KT	SKT-KT	189,955	173,166	▲16,789	▲8.8%	O
	LGU+-KT	66,921	69,931	3,010	4.5%	X
	KT-KT	21	11	▲10	▲48.8%	X
LGU+	SKT-LGU+	143,617	141,379	▲2,239	▲1.6%	O
	KT-LGU+	83,227	80,682	▲2,545	▲3.1%	O
	LGU+-LGU+	54,926	40,493	▲14,433	▲26.3%	O
		905,788	823,526	▲82,262		

이 KT에 대한 영업정지 단독처분은 제4절의1에서 언급한 바와 같이 KT에 아직까지 남아있는 공기업적인 성향으로 인해 정부 정책에 순응적으로 반응하는 모습을 보이는 사례이기도 하다.

제 5 장 결 론

이 논문에서는 전체 이동통신시장과 각 사업자 모두에서 시간 경과에 따라 일정한 추세를 그리며 가입자 수가 증가하는 현상이 나타남을 확인할 수 있었다. 또한 사업자 간의 번호이동 현상도 통신시장이 포화상태에 도달하면서 더욱 활발하게 발생하고 있음을 확인하였다.

이동통신사의 휴대폰 불법 보조금에 대한 규제정책인 과징금 부과와 영업정지 처분의 효과에 대해서는 장기적 관점과 단기적 관점으로 구분하여 요약 정리할 수 있다. 즉, 장기적 관점에서 보면 정부의 이동통신사 불법 보조금에 대한 규제정책인 과징금부과와 영업정지 처분은 개별 이동통신사의 가입자 수 추세 변동에 큰 영향을 주지 못하였지만 단기적으로는 이러한 정책이 효과가 있음을 확인하였다. 이는 정부의 이동통신사에 대한 불법 휴대폰 보조금 규제정책은 거시적인 측면에서 볼 때 전체 통신시장의 성장에 영향을 주지 못함을 의미한다. 그렇다고 이를 단순히 정부의 정책이 효과가 없다고 단정 짓는 것은 옳은 접근이 아니다. 각 이동통신사들이 전체적인 성장 추세를 유지하기 위해 정부의 규제정책에도 불구하고 더 큰 노력과 자원을 투입한 결과일 수 있기 때문이다.

또한 단기적으로는 이동통신사에 대한 정부의 영업정지 처분과 과징금 부과 정책이 유의미한 효과가 있음을 확인할 수 있다. 정부가 사업자에 대해 영업정지 처분과 과징금 부과를 동시에 하는 경우 대체적으로 통신 사업자의 가입자 수 증가율이 평균증가율에 미치지 못하였으며 번호이동의 경우에도 그 증가율이 대체적으로 음의 값으로 나타남을 확인할 수 있었다.

추가적으로 모든 사업자에 대해 과징금 부과를 하는 경우 정책의 효과가 약화된다는 사실을 확인하였다. 반면 정부의 불법 보조금 규제정책 수단 중 영업정지 처분이 개별 통신사에 부여될 때, 정책의 유의미한 효과가 나

타남을 확인할 수 있었다. 이는 과징금을 모든 사업자에게 부과하는 경우 정책의 효과가 반감되며, 영업정지 처분도 차별적으로 부여해야 그 효과가 커짐을 확인한 것이다.

그 동안은 이동통신사의 불법 보조금 지급에 대한 정부의 규제정책을 주제로 한 선행연구가 없었다. 이 논문은 처음으로 정책 영향성에 대한 사례 연구를 진행하였다는 점에서 의의를 가진다. 이는 한국 통신 시장에 대한 정부 규제정책의 효과에 대해 지속적인 관심과 함께 다양한 변수들을 고려한 새로운 연구가 필요함을 의미한다.

또한 이 논문은 민간 영역에 대한 정부의 규제정책은 분명한 목적을 가지고 차별적으로 집행되어야 그 효과가 있다는 일반적인 정책학적 명제를 확인해주었다는 점에서도 그 의의를 가진다. 시장 실패를 극복하기 위한 정부의 규제정책은 매우 신중하게 접근하지 않으면 정부 실패 현상을 야기할 수 있고 그 결과 정부의 시장 개입 무용론을 양성할 수 있다.

이러한 영업정지 처분과 과징금 부과의 한계점을 보완하기 위해 2014년 10월 휴대폰 가격 및 유통 시장의 안정을 목적으로 하는 ‘이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률’이 시행되었다. 그러나 법 시행 초기, 이동통신시장이 급속도로 냉각되어 법 시행 이전 대비 20% 수준의 휴대폰 개통이 이루어지고 있고, 소비자들의 실질적 휴대폰 구매 비용이 증가하는 등 법 개선에 대한 많은 요구가 나타나고 있다. 이는 ‘이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률’ 역시 기존의 제도를 강화한 것일 뿐 소비자들에게 유리한 구조변화를 이끌어내는 데에는 한계가 있음을 보여주는 것이다.

이러한 구조 변화의 방법 중 하나로 이동통신 서비스와 휴대전화 단말기 판매를 분리하여 각각의 경쟁을 통해 소비자 후생을 극대화 시키는 방법이 있다. 통신사업자들인 SKT, KT 및 LGU+는 통신서비스 및 요금에 대해 주도적인 권한을 가지고 경쟁을 하고, 제조사들은 휴대폰의 성능과 가

격을 바탕으로 경쟁하는 구조를 확립하여 소비자들이 각 영역에서 얻을 수 있는 이익이 극대화 될 수 있도록 하는 것이다. 지금과 같이 통신사업자가 휴대전화 판매와 통신서비스 모두를 결정하는 구조에서는 이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률이 소비자들의 후생을 극대화시키기보다 통신사업자들의 영업이익을 극대화시키는 방향으로 작용될 여지가 많다.

이 논문을 진행함에 있어 데이터 분석의 직접 변수를 구하는 데에는 어려움이 있어 간접 변수를 사용하였다. 이는 향후에는 이동통신사업자들과 제조사들의 내부 자료를 바탕으로 통신시장 분석 연구가 진행될 수 있음을 의미한다. 또한 이 논문에서는 모든 요인들을 일대일로 대응시켜 통제하는 것에 어려움이 있었다. 사회과학 연구는 자연과학 연구와 달리 유기적으로 연결된 여러 가지 요인들에 의해 영향을 받는다. 이 논문에서도 10년 6개월이라는 짧지 않은 기간을 연구 대상 기간으로 설정하였으나 규제 사례는 22건뿐이었으며 이를 근거로 하여 연구를 진행하였다. 좀 더 시간이 경과하고 다양한 정책사례들이 누적되며, 이러한 정책들에 대한 연구자들의 접근성이 높아진다면 휴대폰 불법 보조금에 대한 정부의 규제정책 이외에 제3의 설명요인들에 대한 통제를 보다 정교하게 할 수 있을 것이다.

참고 문헌

국내 논문

강만옥 · 황옥 · 이상용(2007), 「에너지 전력부문 보조금의 환경친화적 개편 방안과 파급효과 연구」, 한국환경정책평가 연구원.

권남훈(2006), “한국이동통신기기산업 발전의 이론적 분석”, 「정보통신정책 연구」, 제13권 3호, 정보통신정책연구원.

권오승(2003), 「과징금 제도 개선방안 연구」, 공정거래위원회

권오성 · 박민정(2009), “정책수단으로서의 보조금 현황 및 연구경향 재구성”, 「행정논총」, 제47권 1호.

금병일(2012), 「공정거래법상 과징금제도에 대한 연구: 일본 과징금제도와 비교를 중심으로」, 고려대학교 석사논문

김남욱(2001), “독과점규제행위 위반에 대한 연구”, 「토지공법연구」, 제12집.

김문선(2000), 「이동전화산업의 경쟁력 제고를 위한 휴대폰 보조금에 관한 연구」, 이화여자대학교 석사논문.

김용규 · 강임호(2012), “단말기보조금의 사회후생효과 분석”, 「정보통신정책 연구」, 제19권 2호, 정보통신정책연구원.

김원식(2013), “휴대폰 보조금 경쟁의 경제학적 분석: 요금경쟁 전환을 위한 규제 필요성”, 「정보통신정책연구」, 제20권 제3호, 정보통신정책연구원.

김홍대(2002), “과징금제도의 의의와 법적성격”, 「법조」, 제51권 제12호.

공정거래위원회(1999), 「미국 EU 독일 일본의 경쟁법규 비교 분석」, 공정거래위원회.

박진우·안일태(2004). “단말기보조금의 경제적 효과:정태모형을 중심으로”, 「산업조직연구」, 제12권 제3호.

박영도·김호정(2002), “과징금제도의 운용실태 및 개선방안”, 한국법제연구원.

박영도·박수현(1993), “과징금제도의 현황과 개선방향”, 한국법제연구원.

박해식(2000), 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률상의 과징금에 관한 연구」, 고려대학교 석사논문.

변정욱(외)(2011), “이동통신시장 휴대폰 가격 형성 구조연구”, 「방송통신정책연구」, 11-진흥-다-20, 정보통신정책연구원.

변정욱(외)(2011), “2010년도 통신시장 경쟁상황 평가”, 정보통신정책연구원.

백승훈(2012), 「다중회귀분석을 이용한 ALC 제조공정 정도예측에 관한 연구」, 한국교통대학교 석사논문.

송영민(1992), 「독점법상의 과징금 제도: 일본법제와 비교검토」, 동아대학교 석사논문.

안대희(1987), “과징금의 법적 성격과 문제점”, 「법조」, 제366호.

안성경(2008), 「행정제재수단으로서의 과징금에 관한 연구」, 한양대학교 석사논문.

염수현(2012), “이동전화 서비스와 단말기 결합 판매에 대한 소고”, KISDI 지식네트워크 전문가 칼럼.

오승우(2006), 「휴대폰 보조금이 소비자 후생에 미치는 효과 분석」, 연세대학교 석사논문.

이규엽(2008), 「금융감독법령상 과징금 징수제도에 관한 연구」, 고려대학교 석사논문.

이봉호(2014), “이동통신시장의 휴대폰보조금과 정책이슈”, 「사회과학논총」, 제21집, 서울여자대학교 사회과학연구소.

이상규·김성환·오기석·김종진(2006), “통신서비스 가격차별”, 「정보통신정책연구」, 제13권 제2호, 정보통신정책연구원.

이상규 외(2005), “통신서비스에서의 가격차별 연구”, 「정보통신정책연구」, 동향연구보고서, 정보통신정책연구원.

이상현(2013), “바람직한 휴대폰 보조금 정책방향”, ICT 포럼발표문.

이시은(2014), 「호텔링 모형으로 본 휴대폰 보조금 규제의 후생효과」, 서울대학교 석사논문.

이영진(2004), “해외 이동통신서비스의 단말기유통구조와 보조금 지급 동향분석”, 「정보통신정책연구」, 제16권 제21호, 정보통신정책연구원.

이종화(2005), “통신시장의 판매영업 관련 이론 및 규제 이슈”, 「정보통신정책연구」, 연구보고 05-14, 정보통신정책연구원.

이종용 · 이동희 · 이덕희(2011), “이동전화 네트워크 외부성과 단말기 보조금 규제”, 「정보통신정책연구」, 제18권 제4호, 정보통신정책연구원.

이태진(2003), “독점규제 및 공정거래에 관한 법률상의 과징금의 법적성격과 그 운용에 관하여”, 「공정경쟁」, 제95호, 한국공정경쟁연합회.

이하원(2012), 「공정거래법상 부당한 공동행위 금지 규정 위반의 효과 및 자진신고자 감면제도에 관한 연구」, 고려대학교 석사논문.

이현미(2007), 「공정거래법상 과징금 제도에 관한 연구」, 공주대학교 석사논문.

장범진 · 이영진(2004), “단말기보조금의 파급효과 및 현안분석”, 「정보통신정책연구」, 동향연구보고서, 정보통신정책연구원.

정인석(2013), “단말기 번들링과 보조금: 단말기 경쟁효과”, 「정보통신정책연구」, 제20권 제2호, 정보통신정책연구원.

정진한 외(2010), “이동통신효과적인 관리를 위한 유통망규제방안 연구”, 「정보통신정책연구」, 제10권 제26호, 정보통신정책연구원

정진한 외(2011), “스마트 모바일시대의 합리적 단말 이용구조 정착을 위한 정책방안 연구”, 「정보통신정책연구」, 제11권 제39호, 정보통신정책연구원.

최성호 · 김동훈(2011), “이동통신단말기보조금의 경쟁제한성 판단과 소비자 후생효과”, 「정보와사회」, 제21호.

황성진(2013), “단말기 유통구조 개선법”, HMC Industry note, HMC투자증권.

황철증(2007), 「불확실성과 모호성하의 정책결정과정 연구」, 고려대학교 박사 학위논문.

홍대식(2006), 「공정거래법상 과징금 제도에 관한 연구」, 서울대학교 박사 학위논문.

Cui, Dongxu(2012), 「중국 반독점법상 금전적 제재에 관한 연구: 한국 독점 규제법상 과징금제도와 비교를 중심으로」, 서울대학교 석사논문.

국외논문

Daoud, F. and Hammainen, H(2004), “Market Analysis of Mobile Handsets Subsidies”, Helsinki University of Technology.

Gordon Tullock, Arthur Seldon and Gordon L. Brady(2002), 「Government Failure: A Primer in Public Choice」, CATO Institute.

Okholm, H.B., Karlsen, S, Pederson, T.T. and Tops, J.(2008), “How does Handset Subsidies Affect Incentive to Innovate?”, Copenhagen Economics.

Smith, Adam(1776), 「An Inquiry into the Nature and Causes of the wealth of Nations」, Management Laboratory Press, 2008.

서적

국회입법조사처(2014) 2014년 국정감사 정책자료

박성현(2005), 「현대실험계획법」, 민영사

소병희(2007), 「정부실패」, 삼성경제연구소

이종수(2009), 「행정학사전」, 대영문화사

강동원 의원실(2014) 국회 미래창조과학방송통신위원회 보도자료

Web-site

미래창조과학부: <http://www.msip.go.kr/>

방송통신위원회 : <http://www.kcc.go.kr/>

한국통신정책연구원(KISDI) : <http://www.kisdi.re.kr/>

한국정보통신진흥협회(ICT 통계포털) : <http://www.icti.or.kr/>

한국통신사업자연합회(KTOA) : <http://www.ktoa.or.kr/>

한국통신학회(KICS) : <https://www.kics.or.kr/>

한국개발연구원(KDI): <http://www.kdi.re.kr/>

아이뉴스24: <http://news.inews24.com/news/index.php>

Abstract

Evaluation for the effect of regulatory policy on illegal subsidy of the mobile network operators

- On the basis of the change of the number of
subscribers for each mobile network operator -

JinHo Lim

Dept. of Public Administration

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

As the mobile communication market in South Korea has become saturated, competition among mobile network operators for maintaining their subscribers is also growing fiercer. In the midst of it, mobile network operators subsidized their consumers in the excess of the legal ceiling of subsidy for the mobile phone in the hope of retaining more new subscribers. To prevent that illegal behavior, ministries such as Korea Communication Commission(KCC) have

imposed sanctions with the penalty surcharge and business suspension.

This paper analyzes which effect has been really brought on the mobile network operators by the penalty surcharge and business suspension. To this end, it exploits the number of subscribers for each mobile network operator and the number of subscribers that switched their mobile network operators as an indirect variable that shows an effect of government policy, given that communication charge of each subscriber is the main revenue for mobile network operators and thus they try to maximize the number of their subscribers for the maximization of profit. In particular, this paper analyzes the effect of policy by setting the penalty surcharge and business suspension as independent variables and the number of subscribers and the number of switching subscribers as dependent variables. Furthermore, in order to remove variability from a third variable, it takes into consideration a natural increase in accordance with the passing of time as a control variable, and the release dates of new smart phones are used as an auxiliary control variable in the case analysis.

In this paper, multiple regression analysis was primarily performed to evaluate how the change of the number of subscribers for each mobile network operator was affected by policy and, using a frame of comparative analysis, it compares each representative case with one another. As a result of the regression analysis, SK Telecom showed significance in each case of the penalty surcharge alone and business suspension alone, and insignificance when both the penalty surcharge and business suspension are imposed simultaneously, which is hard to analyze since the number of cases is few. KT showed significance in every case as follows: the penalty surcharge is imposed alone, business suspension is imposed alone, and both the penalty surcharge and business suspension are imposed simultaneously. LG U Plus showed insignificance in all cases: the penalty surcharge alone, business suspension alone and both the penalty surcharge and business suspension. Why different mobile network operators

show different results on government policy is that mobile network operators differently respond to government policy. In other words, the effect of government policy differs according to their adaptability of that policy. For example, the effect of government policy on KT appears comparatively great since the company is very adaptive to government policy, whereas LG U Plus, the third place, shows low adaptability to government policy in the process of its pursuing of aggressive management so that the effect of the policy is not too great.

Also, this paper confirms that though government's traditional regulation policy do not affect the general growth tendency of subscribers, in the short term they affect the number of subscribers for each mobile network operator and the number of switching subscribers. Its short-term effect reveals more clearly through the case analysis. Case analysis shows that using both administrative measures simultaneously has larger influence than imposing a penalty surcharge only and that selective and targeted policy claims larger influence than general policy on a plurality of operators.

In addition, this paper suggests that in order to maximize consumer surplus, which is a government's policy target, the providing of mobile communication service and the selling of mobile phones be separated as well as the government maintain its short term administrative measures. The period for analysis is ten and a half years from the beginning of January 2004 to the end of June 2014.

Keyword: subsidy, business suspension, penalty surcharge, policy effect, operator switching, number of mobile communication subscribers

Student Number: 2007-22284